GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK
POŚWIĘCONY
PRAWU PUBLICZNEMU
ORAZ ZAGADNIE-
NIOM ADMINI-
STRACJI PU-
BLICZNEJ

Nr. 7-8

LIPIEC
SIERPIEŃ

WARSZAWA
1 9 4 7
ROK XXIV

WYDAWNICTWO
MINISTERSTWA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

WARUNKI OGŁASZANIA PRAC W „GAZECIE ADMINISTRACJI"

1. Redakcja przyjmuje wyłącznie prace pisane na maszynie, na jednej stronie arkusza, z odstępem między wierszami i z marginesem.
2. Redakcja zastrzega sobie prawo przeprowadzania zmian w układzie, skrótów i zmian stylistycznych w nadesłanych pracach.
3. Artykuły drukowane w „Gazecie Administracji" są wyrazem osobistych poglądów autorów.
4. Wydrukowane prace oraz wszelkie materiały i notatki są honorowane.
5. Autorzy mogą otrzymać na specjalne zamówienie odbitki swych prac za opłatą kosztów ich wykonania.
6. Redakcja przyjmuje do druku jedynie prace poprzednio nigdzie nie drukowane.
7. Redakcja rękopisów nie zwraca.
8. Prace do druku (w 2 egzemparzach) należy nadsyłać pod adresem Redakcji „Gazety Administracji" Warszawa, ul. Rakowiecka 4 (Ministerstwo Administracji Publicznej), pokój Nr 127.

Nr 7 — 8 (podwójny) Rok XXIV

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK

POŚWIĘCONY PRAWU PUBLICZNEMU ORAZ ZAGADNIENIOM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Warszawa lipiec — sierpień 1947 r.

TREŚĆ:

Prof. Dr. JERZY STEFAN LANGROD

DEFINICJA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO I JEJ ANALIZA.[1])

Pojmujemy prawo administracyjne jako dział publiczno-prawnego, wewnętrzno-państwowego porządku, obejmujący w szczególności ogół hierarchicznie zbudowanych norm, odnoszących się do ustroju i aktywności administracji, a w zasadzie stosowanych — względnie nadto i stanowionych — przez nią, z dwustronną mocą obowiązującą, twórczo, ale w granicach tego porządku i pod bezstronną kontrolą zachowania tych granic.

Analiza poszczególnych elementów tej definicji doprowadza nas do następującego rezultatu:

1 element: jest to dział prawa publicznego, co przecina nieporozumienia definicyjne w związku z pojęciem prawa administracyjnego, które użyte być może w dwojakim znaczeniu: a) sensu largo: każda reguła odnosząca się do ustroju i organizacji lub do aktywności administracji może być zaliczona do prawa administracyjnego bez względu na to, czy ma charakter reguły prawa publicznego, czy prywatnego. Łączy się to ze znanym nam już faktem, że cechą prawa administracyjnego nie jest koniecznie ani jego „szczególność" w rozumieniu stosowania go jedynie tylko przez administrację (z wykluczeniem możliwości ewentualnego stosowania tych samych reguł także przez inne poddziały władzy[2]), ani jego „wyłączność" dla administracji (z wykluczeniem stosowania przez nią, w tej dziedzinie, reguł innego rodzaju,

---

[1]) Fragment z systemu pt. „Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej".

[2]) Np. Sądy cywilne ingerują w przewód wywłaszczeniowy, ujęty w zasadzie — pod względem materialno-prawnym — tylko przez prawo administracyjne.

a w szczególności prawa cywilnego[3]). W tym szerokim ujęciu prawa administracyjnego następuje więc jakgdyby „inkorporacja“ szeregu reguł prawa cywilnego przez prawo administracyjne. b) s e n s u s t r i c t o: tylko normy publiczno-prawne, dostosowane specjalnie do potrzeb i wymagań administracji i administrowania, oraz do swoistości tej płaszczyzny stosunków prawnych („règles propres à l'administration), stanowią prawo administracyjne. O ile więc prawo cywilne współrządzi na tej płaszczyźnie, to fakt ten nie pozbawia go — w tym ujęciu — jego odmienności od prawa administracyjnego, gdyż nie zmienia ono swego charakteru w zależności od sfery, w której się je stosuje. W tym więc wąskim ujęciu prawa administracyjnego, nie jest ono tak dalece — w całej pełni „p r a w e m a d m i n i s t r a c j i“, jak w szerokim ujęciu, gdyż nie wyczerpuje bez reszty c a ł e j reglamentacji prawnej na tej płaszczyźnie. Prawo administracyjne sensu stricto odznacza się dwiema charakterystycznymi właściwościami: jest n e g a t y w n e (o tyle, że przeciwstawia się prawu cywilnemu, zajmując samodzielną, równorzędną pozycję w systemie prawa) i f o r m a l n e (przynależność każdej poszczególnej normy prawnej do prawa administracyjnego ocenia się wedle kryteriów formalnych, bo wedle klasyfikacji systematycznej — a nie wedle kryteriów materialnych — n i e w e d l e t r e ś c i, która może być nawet identyczna z odpowiednią regułą prawa cywilnego, bez ujmy dla prawno-administracyjnego charakteru tej normy). Pierwsza z tych właściwości wskazuje na jego s p e c j a l n o ś ć w rozumieniu odrębności jego publicystycznego „źródła“, samoistności jego korzeni, swoistości jego systemu[4]); druga z nich sprowadza tę specjalność do właściwej miary, ograniczając ją do odrębności tylko formalnej, a co za tym idzie nie zacieśniając zasięgu prawa administracyjnego jedynie do norm przekraczających c o d o t r e ś c i reguły prawa cywilnego, tzn. odbiegających od tych ostatnich „na korzyść administracji“ („règles exorbitantes du droit commun“), ale obejmując tym zasięgiem także wszystkie normy zaliczone t y l k o f o r m a l n i e do prawa administracyjnego.

[3]) Wystarczy w tym związku przypomnieć znany fakt s y m b i o z y p r a w a a d m i n i s t r a c y j n e g o z p r a w e m c y w i l n y m w ustrojach pozytywnych, zarówno w „régime administratif“ (Francja), jak i w „régime mixte d'Administration“ (większość innych ustrojów kontynentalnych): różnica między tymi régime'ami sprowadza się do kwestyj i l o ś c i o w y c h w praktyce, a do odmiennego n a s t a w i e n i a w teorii.

[4]) Por. Waline „Précis de Dr. Admin.“. 1945 (10): „Le droit administratif c'est un r é g i m e d'e x c e p t i o n par rapport au droit privé: les principes fondamentaux du droit privé sont écartés: toutes les théories du droit privé se trouvent modifiées“.

Por. Hauriou „La jurisprudence admin. de 1892 à 1929“. 1931, t. I. (143): „Le droit administratif constitue une police juridique autonome, qui est exceptionelle par rapport au droit commun et qui se superpose à celui-ci comme une couche superficielle“. P. także maksymę rzymską (De reg. iur. In Sexto): „Quum quid una via prohibetur alicui, ad id alia non debet admitti“

Otóż te dwa znaczenia pojęcia prawa administracyjnego łączy np. w swym systemie Bonnard, kiedy mówi, że prawo administracyjne ma za przedmiot organizację i aktywność administracji (1-sze znaczenie), ale że aktywność administracji nie jest poddana tylko prawu administracyjnemu (2-gie znaczenie)[5]. Trzeba koniecznie umieć ustrzec się od pomieszania tych dwóch znaczeń, rozgraniczając je skrupulatnie, póki „dualistyczne" podejście prawne do administracji utrzymywać będzie ich współistnienie.

Przedmiotem zainteresowań nauki prawa administracyjnego jest z natury rzeczy prawo administracyjne w znaczeniu węższym. Pozostawiamy cywilistom trud badania prawa cywilnego. W ślad za tym operujemy — w braku przeciwnego zastrzeżenia — pojęciem „prawa administracyjnego" sensu stricto, choć zdajemy sobie sprawę, że to jego ujęcie nie wyczerpuje współcześnie ogółu norm prawnych, odnoszących się do administracji[6].

2 element: mówiąc, że jest to dział publiczno-prawnego porządku, pragniemy zwrócić uwagę czytelnika na istnienie zagadnienia, którego oczywiście na tym miejscu nie próbujemy rozstrzygać[7]. Nauka prawa przynosi ze sobą odwieczne tendencje przeciwstawiające się wyprowadzaniu całego prawa z normy, a za to czyniące normę częścią i istrumentem konkretnego porządku tkwiącego w związkach ustrojowo-organizacyjnych i operującego normami „jak szachami na szachownicy"[8]. Zwłaszcza ścisły normatywizm szkoły Kelsenowskiej zaktualizował a contrario to zagadnienie, a potem studia prawne z okresu hitleryzmu w Niemczech nadużywały go dla celów polityki doraźnej. Szczególnie na terenie nauki prawa administracyjnego spotykamy np. szereg takich „pojęć porządkowych", ponadnormatywnych, bo nie dających się w pełni wyprowadzić z prawa pozytywnego, a jednak uznanych za filary danego porządku (np. „instytucje" Hauriou, „przedsiębiorstwo rolne" w proj. kod. agrarnego Jaworskiego itd., albo pojęcie organu jako nadrzędne w tzw. prawie urzędniczym i w. t. p.). Spotykamy poza tym w nauce prawa administracyjnego pewne teorie, znajdujące swój oddźwięk i w judykaturze, a mogące być wspomniane i w tym związku, o ile każą — choć tylko w sytuacjach nadzwyczajnych i zupełnie wyjątkowych — aż poświęcić nawet w interesie publicznym i w „stanie konieczności" sztywny tekst normy na rzecz „porządku", o ile in concreto popadłyby one w konflikt

---

[5]) Por. Bonnard „Precis de Dr. Admin.". 1940 (46): „Le droit administratif a pour objet l'organisation et l'activité de l'administration. Mais l'activité administrative n'est pas entièrement soumise au droit administratif".

[6]) Jest to jeden z działów prawa publicznego.

[7]) Autor powróci do niego w osobnym opracowaniu.

[8]) Paulus powiada: „Regula est quae rem, quae est, breviter enarrat non ut ex regula ius sumatur, sed ut ex iure, quod est, regula fiat.

(por. np. zbiegające się w istotnych punktach teorie: Renard'a n. t. „nielegalności legalnej"—„illégalité légitime"[9]), teorię „nadzwyczajnych aktów kryzysowych", „upoważnień wojennych"—„théorie des pouvoirs du guerre, théorie des actes d'état du guerre, actes dans les périodes de crise"[10]), albo nawet teorię „nieprzewidzianych zdarzeń", „théorie de l'imprevision" itp.).

---

[9]) Por. Welter „Le contrôle juridictionnel, de la moralite administrative". 1929 (445): „Pour des raisons supérieures de bonne administration on peut ouvrir une brèche aussi sérieuse dans l'ensemble du système légal". (446) „le gouvernement a le droit de prendre des mesures exorbitantes et contraires au droit établi, lorsqu'il se trouvait dans l'impossibilite absolue d'assurer la vie de la nation par les voies légales", (67): „il va sans dire que les dispositions législatives ne sauraient être appliqués telles quelles sont et sans exception à tous les cas concrets qui peuvent se présenter sans entraver d'une manière flagrante la bonne marche des services publiques...", por. Renard „Le Droit la Logique et la bon sens". 1925. (360), Duguit „Traité du Dr. const (t. III, 696 n.) aut „Służba publiczna jako funkcja admin.". 1932, (32 n.). P. wyr. R. St. z 7/8 1909 Winkell („...L'administration enfreint, après mure réflexion, la règle formelle, l'application stricte de celle—ci pouvant dans les circonstances exceptionnelles — produire un effet absolument contraire aux principes de la bonne administration"), z 19/3 1912 Tichit z glosą Hauriou („...l'Administration, consciente de ses devoirs, c'est en somme bornee à tirer les conséquences inéluctables de circonstances particulières situees en dehors des prévisions du législateur..."), z 4/5 1921 Chauvelon („l'activité administrative doit être conforme au but qui s'est propose le législateur"). Por. np. także Sir C. Th. Carr „Concerning English Administrative Law", 1941: „Classical writers of English constitutional law almost encourage the executive to break the law in a crisis, because the subsequent validition by statute exhibits, such triumph forthe authority of the legislature...".

[10]) Por. Hauriou (t. I. 39 n.), Bonnard (117-8), Rolland „Petit Précis Le Dr. Admin." (50), Jeze „Les pouvoirs de guerre" w Revue du Dr. publ. 1924, Joseph-Barthelemy „Le droit public en temps de guerre" w Revue du Dr. publ. 1915. Por. wyroki Rady St. z 30/7 1917 Général Verrier (generał przeniesiony w czasie wojny z urzędu w stan spoczynku bez przestrzegania formalności ustawowych — „limogeage" — zaskarżył odnośną decyzję przed Radę Stanu, która orzekła, że przestrzeganie w pełni ustawy było niemożliwe ze względu na wojnę i na konieczność zaadoptowania stanu prawnego do sytuacji wyjątkowej) i 28/6 1918 Heyziès (dekretem z 10/9 1914 zawieszono na czas wojny działanie gwarancji ustawowych w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszów m. in. prawo wglądu w akty sprawy; na skargę funkcjonariusza Rada Stanu orzekła, że Prezydent Republiki czuwając z mocy konstytucji nad wykonaniem ustaw, ma zapewnić funkcjonowanie służb publicznych bez względu na okoliczności faktyczne, — może więc także zawiesić w okresie wojny stosowanie pewnych formalności kłócących się z wymaganiami siły wyższej). Tu należą także np. ważne wyroki Rady Stanu z 14/5 1920 Syndicat Patronal de la boulangerie Paris („décisions rendues selon les nécessités resultant des circonstances et conformement au but que s'est proposé le législateur...", 28/2 1919 Dol et Laurent (z krytyczną glosą Hauriou), 27/8 1919 Bouguet, 9/1 1920 Musart, z 31/3 1922 Gillet 31/10 1924 Cotte, a w nowszej judykaturze np. wyr. z 11/12 1942 Blauch („dans des circonstances exceptionnelles il appartient au préfet de prendre en vue d'assurer la continuité de l'administration municipale, des mesures dépassant le cercle de ses attributions nor-

Sygnalizujemy to zagadnienie, zwracając uwagę na wielką, wzrastającą rolę, jaką ono — pomimo uzasadnionego oporu pozytywistów w prawie — odgrywa na płaszczyźnie nowoczesnego myślenia prawnego. Zdając sobie sprawę z tej jego roli wogóle, a w nauce prawa administracyjnego — jak wogóle publicznego — w szczególności, dajemy temu wyraz w naszej definicji prawa administracyjnego (por. także niżej elementy: 10 i 12), świadomie nie przesądzając go przez to — wskutek elastyczności sformułowania — w żadnym kierunku.

3 element: jest to dział publiczno-prawnego porządku wewnętrzno-państwowego, t. zn. nie uważany za część prawa administracyjnego — pomimo bliskiego powinowactwa tzw. „międzynarodowego prawa administracyjnego", (które zwać się winno raczej „administracyjnym prawem narodów"), póki ono nie wejdzie w skład wewnętrzno-państwowego porządku prawnego. Zato np. organizacja urzędów i organów dyplomatyczno-konsularnych, zarówno jak np. kwestie postępowania, należą wedle definicji do prawa administracyjnego.

4 element: Prawo administracyjne, to system zbudowany z norm, składających się na jego szkielet konstrukcyjny. Oparcie się na pojęciu normy, jako przedmiotowego elementu strukturalnego tej budowy, wprowadza w splot zagadnień teoretycznych i praktycznych dużej wagi. Mianowicie wszelki system

---

males"). Szczególnie charakterystyczne światło rzuca na to zagadnienie Waline (315 n.): „Le problème de l'extension des pouvoirs de l'administration s'est posé pendant la guerre à raison de ce qu'en temps de guerre la plupart des mesures à prendre revêtent un caractère d'urgence, du fait que le sort des combats, et le plus souvent des vies humaines, peuvent en dépendre. Or la procédure législative est naturellemnt assez lente et le gouvernement peut agir plus rapidement que le législateur. La loi lui donne-t-elle le pouvoir de se substituer au législateur pour décider des mesures d'intérêts public réservées en temps de paix au Parlement? En principe non ...Il est des cas où la jurisprudence ne pouvait trouver dans la loi sur l'état de siège aucun moyen de légitimer la conduite de l'administration, précisement parce que cette loi n'étend les pouvoirs des autorités exécutives que sur certains points précis. Le Conseil d'Etat a alors imaginé une théorie des pouvoirs de guerre: les pouvoirs du gouvernement et de l'administration se trouveraient étandus du fait même de la guerre... Cette jurisprudence est d'une extrême gravité, car elle revient à affranchir le gouvernement de l'observation des lois dans tous les cas où le juge estime que c'était nécessaire: c'est le règne du juge administratif substitué au règne de la loi... Les tribunaux judiciaires se sont montrés en général plus sevères pour les illegalités".

Z pośród typowych głosów przeciwników tej teorii warto dla ilustracji przytoczyć np. zapatrywanie Jèze'a (t. II. 287): „reconnaitre une valeur quelconque à ce qui a été fait en dehors de la loi, c'est ouvrir la porte à la violence, à la revolution, à l'anarchie... Il ne peut y avoir d'ordre que dans le respect de la Loi, dans la stricte conformité à la Loi..." por. także np. Renard „Le Droit, la Justice et la Volonté", 1925 (185) i w. in.

prawa, bez względu na to, o jaki jego dział chodzi, jest zbudowany z norm.

Wszelka norma, — zarówno prawna, wyposażona w zorganizowane sankcje (prawidło prawne wedle Fryd. Zolla), o którą nam tu chodzi, jak przyrodnicza („Naturgesetz") — to konstrukcja idealna, określająca nam nie — jak historia — przeszłą lub współczesną rzeczywistość, ale hipotetyczną możliwość (przyszłą), uzależnioną od urzeczywistnienia się oznaczonych warunków; norma to — związek koniecznej, choć uwarunkowanej, zależności między dwiema abstrakcyjnymi możliwościami, to zdanie oznajmujące, którego elementy połączone są wyrazem „powinien" (z tym, że zdanie to zaczyna się od słowa „jeżeli", lub określenia równorzędnego) a które wyraża, że równe fakty wywołują równe następstwa, będące również faktami. Między tymi faktami istnieje więc taki związek, że jeden z nich musi nastąpić dlatego, że zaszedł drugi. Jeżeli się więc nie traktuje struktury prawa w związku z normami, jako jej elementami przedmiotowymi, to wyklucza się możność rozłożenia badanej dziedziny na jej naturalne części składowe, a równocześnie przesłoni się, a czasem nawet wręcz uchyli, deterministyczne podłoże prawa. Determinizm w dziedzinie prawa — inaczej niż w przyrodzie — nie znajduje uzasadnienia w konieczności logicznej, ale w przymusie zewnętrznym. Co za tym idzie—jak w każdej nauce—tak i tutaj idzie o stałość i konieczność powtarzalności zjawisk (Jaworski powiada „równe fakty, równe stosunki muszą się stać, muszą się zdarzyć, jeżeli inne równe fakty, równe stosunki się wydarzyły"). Że jednak mamy tu do czynienia nie z tworami martwymi, ale z istotami żyjącymi, przeto powiązanie przyczyn i skutków jest tu mniej uchwytne i bardziej hipotetyczne (zarówno z powodu ograniczoności naszych środków skonstatowania, jak i wskutek ustawicznego procesu przemian i wymian osobowych, kombinacyj sił oraz gry momentów psychologicznych); równocześnie konieczność ta opiera się — jak wogóle w naukach społecznych — nie na pewności, lecz na prawdopodobieństwie, nie na rygorystycznej ścisłości — jak odnośnie formuł matematycznych — ale na aproxymatywnej ocenie, dającej zresztą w praktyce wiele sprawdzeń ścisłych.

Trzeba w związku z ujmowaniem prawa jako zbioru norm pokonać sporo trudności natury terminologicznej, związanych ze znaczeniem tradycyjnie przypisywanym pojęciu normy: zwykło się mianowicie utożsamiać ją tylko z ustawą, co daje błędny pogląd na strukturę prawa i prowadzi do mylnych konkluzyj.

Prowadzi nas to z kolei do podziału norm ze względu na ich zakres (kierunek imperatywu, zasięg zastosowania), na ogólne (generalne, abstrakcyjne) reguły, oraz indywidualne (konkretne, osobiste); ze względu na ich rangę (por. niżej element 5); ze względu na ich treść na normy imperatywne (nakazy i zakazy o różnym stopniu kategoryczności sztywnej wypowiedzi) i ela-

styczne (giętkie, elastyczne, tzw. „standardy", albo klauzule generalne). Do podziału tego powracamy w osobnym opracowaniu.

5 element: normy te składają się — co do rangi — na budowę piętrową, tzn. są zbudowane hierarchicznie, a mianowicie w zasadzie pozostają wzajemnie w stosunku przełożeństwa i podwładności, a nie równości.

Każdy dział systemu prawnego ma mianowicie kształt piramidy o szeregu kondygnacyj, ułożonych piętrowo, a skonstruowanych z typów norm, których ranga zależy od usytuowania każdego z nich na poszczególnych szczeblach drabiny norm. Istotną cechą systemu prawnego jest więc nierównorzędność jego elementów, a mianowicie różność ich rangi, obrazującej ich „wartość" w porządku prawnym. Stosunek pionowej nadrzędności lub podrzędności norm, ocenia się wedle przyznanej pewnej kategorii norm tego rodzaju przewagi w stosunku do innej kategorii norm, że ważność drugich zależy od ich merytorycznej zgodności z pierwszymi. Wśród konsekwencyj tego stanu rzeczy pojawia się i ta, że te ostatnie mogą własną mocą uchylać moc obowiązującą norm na niższym poziomie. Poziomy stosunek równorzędności ocenia się wedle braku tego uwarunkowania i na podstawie nadanej obu kategoriom porównywanych norm wzajemnej właściwości abrogacyjnej. Nieistnienie hierarchii norm w jakimś systemie, przekreślenie konstrukcji piętrowej, pomieszanie poziomów — anarchizuje (świadomie lub nieświadomie) prawo, gdyż poświęca porządek prawny na rzecz celów postronnych. Nawet Monteskiusz, o ile przeciwstawiał się jedności prawnej w budowie państwa i sugerował jej rozczłonkowanie — uważany bywa czasem w nowoczesnej nauce za „nieświadomego anarchistę" (Walıne) Obrazuje nam to szerokość skali serii norm, w ramach której usytuowane są — na poszczególnych kondygnacjach — normy różnej rangi. W ślad za tym — co do zakresu — dojrzymy w ich obrębie — także w prawie administracyjnym — zarówno reguły, jak normy indywidualne, z konsekwencyj czego zarówno w sferze konstrukcji prawnej, jak realizacji zasady równości wobec prawa, zdać sobie trzeba sprawę.

6 element: normy te odnoszą się — pod względem treści do administracji, co jest podstawą ich wyodrębnienia z ogółu norm prawnych. Odpowiada to założeniu: prawo administracyjne — prawo administracji (t. zn. organizacji administrujących), choć nie wyczerpuje ono, jak wiemy — całej sfery administrowania, gdyż część jej wypełnia wciąż jeszcze prawo cywilne (por. wyżej 1 element).

Jeżeli się wychodzi z założenia, że administracja — to organizacja, nie zaś osobna funkcja, to tym samym wszystkie cechy charakterystyczne organu, a w szczególności specyficzna rola i prymat interesu publicznego, zostają pośrednio wprowadzone w tekst definicji prawa administracyjnego. Jeżeli powiadamy, że normy te odnoszą się do ustroju i aktyw-

ności administracji, to nie wnosi to nic nowego do istoty rzeczy, a tylko wprowadza zawczasu w systematykę materii, z którą ma oswoić czytelnika (naukę prawa admin. ujmujemy najpierw pod kątem widzenia ustrojowego i organizacyjnego, potem — aktywności administrujących).

7 element. Normy te są także powiązane z administracją co do ich genezy i realizacji, co jednak nie stanowi zasady bezwzględnej, a mianowicie: z jednej strony — o ile chodzi o ich realizację — są one w zasadzie stosowane przez organy; z drugiej strony — o ile chodzi o ich genezę — niektóre z nich zależnie od szczebla hierarchii norm są nadto i stanowione przez nie. W pierwszym kierunku (realizacji) mówimy o stosowaniu ich w zasadzie (por. niżej: 12 element) przez administrację (t. zn. w zasadzie: ani przez innych przedstawicieli władzy, ani przez jednostki prywatne), przez co dajemy wyraz, że liczymy się tu z szerszym kołem podmiotów: prawo admin. stosują — poza administracją — zarówno sądy, jak ogół t. zw. „kolaboratorów“ administracji, atoli ma to charakter przeważnie uboczny (tak w zakresie ich własnej aktywności, jak w zestawieniu z „naturalną“ sferą aktywności administracji). W drugim kierunku (genezy) mówimy, że normy te są nietylko w zasadzie stosowane, ale względnie nadto i stanowione przez organy, co doprowadza nas do repartycji—pod tym kątem widzenia—norm prawa administracyjnego (włączonych w ramy struktury hierarchicznej norm prawnych), na 2 kategorie: pierwsza składa się z norm „ponadadministracyjnych“ co do rangi, bo „poza-administracyjnych“ co do genezy (organu i procedury edycji) a administracyjnych co do treści (por. wyżej: 6 element) np. z ustaw albo reguł prawa „sedziowskiego“, tworzonych przez sąd jako „wtórnego ustawodawcę“. Druga obejmuje normy „intra-administracyjne“, t. zn. administracyjne: i co do rangi i co do genezy i co do treści. Wśród obu spotykamy ze względu na zakres reguły i normy indywidualne (por. wyżej: 5 element). Obie składają się łącznie na prawo administracyjne. Administracja, będąca w zasadzie „adresatem“ obu (prawo administracyjne jest w tym sensie „prawem dla administracji“), jest nadto „autorem“ norm drugiej z nich. Skupienie w ręku administracji całej — w zasadzie — sfery stosowania prawa administracyjnego, a nadto powierzenie jej w znacznym zakresie stanowienia ich (i to zarówno reguł, jak i norm indywidualnych) jest kluczem do zrozumienia zarówno roli administracji w pierwszej linii „społecznego frontu“ (najbliższej jednostki), jak szeregu jej przywilejów i prerogatyw.

8 element: normy te mają dwustronną moc obowiązującą na zewnątrz (w stosunku odnośnej osoby prawa publicznego do jej organu, tzn. w obrębie aparatury administracyjnej) i na zewnątrz (w stosunku tej osoby prawnej do jednostki prywatnej). Mówiąc więc w tym związku o „dwustronności“, nie mamy na myśli „stron“ w znaczeniu osób uczestniczących w przewo-

dzie prawnym („stron w sprawie"), ale dwa kierunki oddziaływania mocy obowiązującej. Pierwszy z nich — „wewnętrzny" („droit des administrations") jest nam już znany — choć pod postacią dość technicznie prymitywną i nienależycie skoordynowaną — z epoki wczesnego absolutyzmu: zawsze ordonanse, czy dekrety panującego („Kabinetsorders") wiązały podległe mu organy, choć ani nie miały gwarancji trwałości, ani nie kreowały dla nikogo uprawnień (porównaj ich zmodernizowany odpowiednik współczesny: operacje instrukcyjne). Drugi z nich — „zewnętrzny" („Droit administratif"), jest dopiero zdobyczą ustroju praworządnego, polegającą na odebraniu rządzącym swobody regulowania według upodobania — bez stałej przedmiotowej podstawy prawnej — wypadków oderwanych, przez zbudowanie systemu uprawnień i obowiązków jednostki, korespondujących z obowiązkami i prawami państwa. Tym samym prawo przestało być wyłącznym atrybutem państwa w stosunku do obywatela ,a obowiązek cechą stosunku obywatela do państwa[11]). Nastąpiło skrępowanie organów, „adresatów" prawa administracyjnego, regułami prawnymi („związanie ustawowe"). Zasada „legalności" (w znaczeniu rządu prawa przedmiotowego), przedtem wyłącznie charakteryzująca wymiar spraweidliwości, przeniknęła w ten sposób — nie bez dużych, do dziś dnia nie przebrzmiałych, oporów — w dziedzinie administrowania, a pozaprawna sfera własnej oceny celowości („oportunizmu"), z wyłącznej — stała się wyjątkową.

Ta przemiana — w duchu „organicznym" uprzedniej wszechwładzy panującego objęła — a maiori ad minus — całokształt personelu administrującego, znamionując nam integrację administrowania w gmach porządku prawnego. Dzięki równoczesnemu skombinowaniu obu tych kierunków, prawo administracyjne ma współcześnie d w u s t r o n n ą m o c o b o w i ą z u j ą c ą, czego kapitalne następstwa biją w oczy. W szczególności: na tle znanej zasadniczej nierównowagi wchodzących tu w grę interesów (prymatu interesu publicznego nad interesami prywatnymi), na plan pierwszy wysuwa się pogodzona z nią wszechstronna równowaga uprawnień i obowiązków ze względu na ustalenie takiej ich symetrii we wzajemnym stosunku państwa do obywatela[11a]). Rozbudowanie i ugruntowanie hie-

---

[11]) Por. Fleiner „Institutionen des deutschen Verw. Rechts", 1939 (211): „Wir preisen es als eine Errungenschaft des Rechtsstaates dass die Verwaltung selbst Untertan des Gesetzes geworden ist und wir sind stolz darauf dass der Staat die von ihm durch einseitige Verfügung bergründeten öffentlichen Rechte der Untertanen gegen sich gelten lassen muss".

[11a]) Por. Chenos „Services publics et institutions corporatives" (wykład Ec. libre des sc. polit. 1942/43): (8): „L'evolution du droit public au XIX siecle est paradoxale parce que'elle se fait en deux mouvements p a r a l l è l e s de sens opposé. D'une part-des principes constitutionnels de 1789 toutes les consequences politiques sont progresivement tirées: suffrage universel... libertés publiques... égalite devant les charges publiques Parallèlement cependant à l'édification de ce régime politique libéral... c'est produit en sens inverse une évolution dans la conception du rôle économique

rarchij zarówno norm, jak organów, złożyło się na miernik prawidłowości stanowienia i stosowania prawa administracyjnego. Urządzenie i rozwinięcie kontroli administracji — i to zarówno w obrębie aparatury administracji, jak i z „zewnątrz“ (por. niżej: 11 element),— oraz przyznanie jednostce w tym zakresie spornej roli — zwłaszcza o ile chodzi o inicjatywę — stały się „centralnym punktem, najważniejszym zagadnieniem prawa administracyjnego“ (Jaworski).

9 e l e m e n t. czy administracja stanowi normy prawa administracyjnego, czy tylko je stosuje, zawsze działa t w ó r c z o, t. zn. jej aktywność nie jest nigdy mechaniczna, nie ogranicza się nigdy do samej tylko biernej egzekutywy („wykonywania ustaw“), lecz — przeciwnie—przepojona jest z zasady elementem inicjatywy, spontaniczności, inwencji. Przypomnamy w tym związku parabolę: aktywność administracji — aktywność jednostki, a nie wyrokowanie sądowe. W poszczególnych typach aktywności administracyjnej istnieje gradacja nasilenia elementu twórczości, ale nie zanika on bodaj nigdy, czego zrozumienie decyduje o wczuciu się w „klimat“ administrowania: z zastrzeżeniem więc ilościowej natury trzeba z dużym naciskiem podkreślić ważność tego elementu, który odgrywa decydującą rolę w analizie i s t o t y poszczególnych rodzajów norm prawa administracyjnego.

10 e l e m e n t. ale twórcza wola „aktywnej“ administracji nie jest dowolnością, tym mniej samowolą. Napotyka ona w ustroju praworządnym ex principio na uchwytne szranki przedmiotowe. Szranki te — t o g r a n i c e wskazane przez p u b l i c z n o-p r a w n y p o r z ą d e k, nieprzekraczalne przez twórczość administrujących. Żadna norma prawa administracyjnego, zarówno ponad-administra-jak intra-administracyjna, nie jest zasadniczo władna obrażać porządku prawnego. Idzie przy tym nie tylko o granice wyraźnie zakreślone przez reguły pozytywne, ale nadto nawet i o te, które wynikają z wykładni zasad całego systemu prawnego na tle właściwej mu koncepcji prawa. Granice te są przytym nie tylko „zewnętrzne“ (co do treści i formy aktywności), ale i „wewnętrzne“ (co do intencji organów), z konsekwencyj czego zdać sobie trzeba sprawę („détournement de pouvoir“). Nie trzeba wyjaśniać, jak wielką rolę gra zagadnienie istnienia tych granic, ich racjonalnego rozkładu, ich nieprzekraczalności — w całokształcie problemów praworządności

---

et social de l'Etat:... les éléments d'une économie dirigée se sont multipliés...“ (10): „Un état économique, à tendance nettement socialiste c'est constitué dans les cadres politiques de l'Etat libéral... La coexistance de ces deux conceptions opposées — a été possible grace à des accommodements à des palliatifs d o n t l e p r i n c i p a l e s t l e d r o i t a d m i n i s t r a t i f l u i-m ê m e. Sa mission en effet a'été constamment d'assurer une qilibre entre les droits reconnus aux individus par la contitution politique et les prérogatives d'une Administration qui en intervenant dans tous les domaines menace par sa présence même, l'intergrité des droits individuels. Le droit administratif a pour objet de proteger l'individu.. tout en maintenant intactes les possibilités de l'action administrative...“.

ustrojowej. Dzięki istnieniu tych tak szeroko pojętych granic twórczość administrujących, pojęta jako przeciwieństwo automatyzmu i zmechanizowania, nie przeciwstawia się stabilizacji stosunków, która — jak to podkreślać wypada zawsze, a zwłaszcza konfrontując prawo konsytucyjne z prawem administracyjnym — jest immanentną właściwością tego ostatniego[11b]). Zdanie sobie z tego sprawy jest tym ważniejsze, że w życiu następuje tu częstokroć pomieszanie płaszczyzn, zwłaszcza w okresach wstrząsów politycznych i przewrotów społecznych: dynamizm twórczego administrowania co krok przesłania statyczne osiągnięcia prawa administracyjnego. Stałość. którą ma życiu publicznemu dać uporządkowana aktywność administracji, niknie za grą spontanicznych inicjatyw administrujących, utożsamianą nietrafnie z potrzebą ciągłych inowacyj i z brakiem wszelkiej pewności. Atoli nieuleganie optycznym złudzeniom i niepoddawanie się sugestiom, wynikającym z tradycyjnego nawiązywania tylko do konserwatyzmu prawa cywilnego, a natomiast przyjrzenie się z bliska wzorom porównawczym, wykaże przeciwieństwo. Twórczość organów nie może prowadzić do rozsadzania porządku, ani do przekreślania zadań, które porządek ten ma spełnić: elastyczność szrank nie powinna przesłaniać ich roli rzeczywistej. Zrozumienie tych zastrzeżeń każe niektórym nowszym autorom mówić o „konserwatyzmie“ administracyjnym[11c]) co trzeba umieć należycie rozumieć.

11 element: pomostem, prowadzącym od twórczości (9 element), do ograniczającego ją porządku prawnego (10 element), jest kontrola (por. także wyżej: 8 element). Udział jednostki

---

[11b]). Dla przykładu wskazać można m. in. na opinię znakomitego filozofa i matematyka francuskiego z epoki 2 Cesarstwa, Augustin Cournot'a (1801—1877), który z rachunku prawdopodobieństwa wysnuwa ciekawe wnioski dla logiki, ekonomii i historii: w swoim „Traité de l'enchainement des idées fondamentales dans la science et dans l'histoire“, (por. także jego „Essai sur le fondement de nos connaissances“, 1851), przeciwstawia w dziejach ludzkości dwa okresy: obecny — historyczny. pełen wstrząsów i zaburzeń, (faktów historycznych), a w szczególności poddany na każdym kroku działaniu przypadku ,i przyszły — administracyjny, równy i harmonijny, uporządkowany i stały. Czy i kiedy po okresie „etnograficznych“ niestałości i walk nastąpi po - historyczny okres administrowania, tego Cournot nie stara się sprecyzować, ale wie, że wtedy już nie będzie historii. Administracja jest więc dla Cournot'a synonimem stabilizacji. Por. także Milhaud „Etudes sur Cournot“ i Ruyer „L'humanité nouvelle d'après Cournot“.

[11c]). Por. np. „Administration et fonctionnaires“, 1944 (19): „L'adaptation des administrations publiques aux changements du milieu est sans doute un peu retardée par l'influence de leurs traditions, qui font l'office de frein. Aussi les administrations publiques sont-elles par leur nature essentiellement conservatrices. Les éléments nouveaux s'y façonnent d'après l'ambiance...“.

w sprawowaniu jej uważany bywa często za differentia specifica ustroju praworządnego[12]). Skala środków tej kontroli jest ogromna: obok różnorodnych form kontroli „wewnętrznej", polegających na organizacyjnym wykorzystaniu dla tego celu — istniejącej hierarchii urzędów i organów oraz zasad proceduralnych, spotykamy multum postaci kontroli „z zewnątrz" aparatury administracyjnej. Z kolei wśród tych ostatnich istnieją z jednej strony środki kontroli politycznej, będące odpowiednikami i gwarancjami poszczególnych „wolności obywatelskich", jak: opinia publiczna, a w szczególności prasa, zrzeszenia i zgromadzenia itp., poza tym interpelacje i ankiety parlamentarne, odpowiedzialność parlamentarna ministrów i inne, — a z drugiej strony środki kontroli sądowej. Ponieważ — jak wiadomo (por. wyżej: 8 element) — idea legalności przeniknęła w dziedzinę administrowania przeszczepiona z sądu, przeto w ślad za nią penetruje w sferę kontroli administracji, typowa dla wymiaru sprawiedliwości „figura prawna" sporu sądowego: naprzeciw jednostki prywatnej — inicjatora tej postaci kontroli — żalącej się na wadliwą aktywność administracji staje odnośna osoba prawa publicznego odpowiedzialna za swoje organy, a jakgdyby przemieniona z „władzy" w stronę, gdyż poddana, n a r ó w n i z jednostką pod wymiar sprawiedliwości.

Konflikt interesów: prywatnego z publicznym — przeważnie już oceniony przez administrację w postępowaniu administracyjnym — zostaje ponownie poddany zbadaniu przez sędziego, reprezentującego również, jak administracja, interes publiczny, ale jakby „wyższy", bo nie tylko, jak to już miało przedtem miejsce, ujmowany n i e s t r o n n i c z o, ale nadto jeszcze kontrolowany b e z s t r o n n i e[13]). Organizacyjna bezstronność okazała się wedle doświadczeń porównawczych najdalej idącą choć zawsze relatywną gwarancją obiektywizmu orzecznictwa, a w ślad za tym z a c h o w a n i a p r z e z a d m i n i s t r a c j ę g r a n i c p o r z ą d k u p r a w n e g o. Ta szczytowa postać kontroli prawnej urosłej do roli fundamentu praworządności, jest cechą charakteryzującą rozwój prawa administracyjnego[14]). Dajemy temu wyraz włączając ją w definicję

---

[12]) Por. Jaworski „Nauka admin. Zagadnienia ogólne". 1924 (5): „Kontrola jest istotą ustrojów demokratycznych, a demokracja jest istotą epoki, którą przeżywamy. System środków i form kontroli jest w ciągłym rozwoju, a zwłaszcza w obecnym okresie wysiłku o stworzenie czegoś nowego w tej dziedzinie są wzmożone..." (197): „Rebus sic stantibus za najważniejszą rzecz dla życia prawnego uważam wykształcenie, rozwinięcie kontroli. Jest ona bardziej potrzebną w prawie administracyjnym niż w prywatnym, bo w pierwszym akty następują bez przesłuchania obywatela jako strony".

[13]) Pojęcie bezstronności ujmujemy organicznie (organy usytuowane zewnątrz aparatury administracji: „pouvoir du juge"), pojęcie n i e s t r o n n i c z o ś c i — funkcjonalnie (aktywność przedmiotowa, „bezosobowa").

[14]) Por. studium autora w Nr 10—12 „Gazety Administracji" z r. 1946 str. 504—520 Por. także charakterystyczne wzmianki w „Przeglądzie Socjalistycznym" Nr 1/47, str. 37-8 oraz Nr 2/47, str. 5.

tego prawa, jako jej element istotny. Nie mówimy w definicji o innych formach kontroli, skoro one albo należą w pierwszym rzędzie do prawa konstytucyjnego, a nie do prawa administracyjnego, albo też — o ile chodzi zwłaszcza o kontrolę „instancyjną" — są w prawie administracyjnym wtórnym następstwem ustroju i organizacji administracyjnej (por. wyżej: 6 element), przeważnie ściśle powiązanym węzłami proceduralnymi z kontrolą sądową. Mówimy o kontroli bezstronnej, a nie sądowej, aby wskazać w ten sposób na cechę najbardziej istotną, a równocześnie pozostawić pole dla elastyczności formy różnych urządzeń kontrolnych (wchodzić tu będą w rachubę zarówno przede wszystkim różne rodzaje sądów, jak czasem nawet urządzenia niekoniecznie sądowe, np. tzw. „Kontrola państwowa" itp., albo pewne postacie tzw. kontroli społecznej).

12 element: Prawo administracyjne, to dział publiczno prawnego, wewnętrzno-państwowego porządku, obejmujący w szczególności ogół wyżej scharakteryzowanych norm prawnych: powiadamy „w szczególności", gdyż o ile normy te stanowią trzon i istotę prawa administracyjnego, to nie wyczerpują go bez reszty. Poza tymi normami, należą jeszcze np. do prawa administracyjnego: a) zasady ustalone drogą zwyczajową, w szczególności praktyką administracyjną[15]): b zasady ustalone tylko dla organów z jednostronną mocą obowiązującą: „na wewnątrz" — operacje instrukcyjne i regulaminy korporacyjne[16]); c) zasady ustalone wprawdzie z dwustronną mocą obowiązującą, ale z ograniczeniem „na zewnątrz" do pewnych tylko jednostek („zmediatyzowanych"), pozostających do administracji w szczególnym stosunku „podwładności" („zakładowej") tak zw. prawo zakładowe[17]); d) zasady ustalone wprawdzie normami odpowiadającymi wymaganiom wyżej wskazanym (elementy od 4—11), ale stanowiące wyjątek (por. wyżej: element 7): nie są stosowane przez administrację, lecz przez inne podmioty nie wchodzące w skład personelu administracyjnego, (w szczególności przez tzw. kolaboratorów)[18]); e) zasady wspólnego pono-

---

[15]) Por. studium autora „O roli zwyczaju w prawie admin." w „Państwie i Prawie" z marca 1947.

[16]) Por. studium autora w Nr 12/46 „Gazety Administracji".

[17]) Por. studium autora w „Gazecie Admin." z kwietnia 1947.

[18]) Stosunek tego punktu do elementu 7: a) mówiąc o elemencie 7-mym mieliśmy na myśli normy stosowane przez organy względnie nadto i stanowione przez nie; b) Od tej zasady przewidzieliśmy tam wyjątek: te same normy co do genezy (czy to ponad administracyjne, czy też stanowione przez administrację), bywają również stosowane i przez inne podmioty poza personelem administracji, np. sądy, organy skarbowe, kolaboratorów; c) Mówiąc o elemencie 12-tym (pkt. d), mamy na myśli normy stanowione a priori dla stosowania ich właśnie przez podmioty nie należące do administracji, np. przez koncesjonariusza, zarekwirowanych itp.; są więc one z góry pomyślane jako wyjątek od zasad ustalonych pod a) i b) („activité paralelle des particuliers", mówi Rolland).

szenia przez jednostki pewnych ciężarów publicznych, które choć ustalone są przez nie b e z udziału administracji (a więc na płaszczyźnie równości), jednak ze względu na publiczno-prawny charakter każdego z nich zaliczają się wyjątkowo do prawa administracyjnego (t. zw. „öffentlich-rechtliche Gesamtverhältnisse"); f) przejawy aktywności administracji nie obliczonej na bezpośrednie wywołanie skutków prawnych, lecz wywołujące przede wszystkim skutki faktyczne: — n i e n o r m y, lecz t. zw. akty materialne; g) ewent. p o n a dnormatywne „instytucje porządkowe" (por. wyżej: 2 element).

Dr. MARIAN BUSZYŃSKI

KIERUNKI I FORMY DZIAŁALNOŚCI RADY PAŃSTWA

Zakres działania Rady Państwa obejmuje szereg dziedzin[1]), objętych poprzednio kompetencją Krajowej Rady Narodowej i jej Prezydium, ponadto zaś rozciąga się na inne jeszcze dziedziny, w których właściwość Rady Państwa przewidziana została w Małej Konstytucji oraz w później wydanych przepisach ustawowych.

W tym zakresie działania rozróżnić można te kierunki działalności, które wynikają bezpośrednio z postanowień Małej Konstytucji i wiążą się z zasadniczymi, podstawowymi uprawnieniami Rady Państwa, jako jednego z najwyższych organów ustrojowych Rzeczypospolitej, od tych uprawnień Rady Państwa przejętych przeważnie po Prezydium Krajowej Rady Narodowej, które wynikają z poszczególnych innych przepisów ustawowych, a które nie mają charakteru uprawnień zasadniczych.

Podczas gdy uprawnienia zasadnicze, nadane Radzie Państwa bezpośrednio przez Małą Konstytucję, mogą być zmienione jedynie drogą zmiany tej ustawy konstytucyjnej, to z uwagi na to, że druga grupa uprawnień obejmuje kierunki działalności przewidziane w innych przepisach prawnych, ewentualne uchylenie tych przepisów lub wygaśnięcie ich mocy obowiązującej, siłą rzeczy pociągnęłoby za sobą ustanie na przyszłość działalności Rady Państwa w danym kierunku, co jednak nie zmieniłoby charakteru tej instytucji i jej zasadniczego zakresu działania. Dotyczy to przepisów przewidujących wyznaczanie członków niektórych organów kolegialnych oraz w pewnych wypadkach ustalanie organizacji i trybu postępowania tych organów, które to uprawnienia przeszły na Radę Państwa na podstawie ogólnego przepisu art. 16 lit. c) Małej Konstytucji, jako przy-

---

[1]) Zobacz artykuł „Mała Konstytucja", umieszczony w Nr 3/4 „Gazety Administracji" z 1947 r., str. 106 i nast.

sługujące poprzednio Prezydium Krajowej Rady Narodowej[2]. Dotyczy to dalej innych uprawnień służących obecnie Radzie Państwa na podstawie poszczególnych postanowień ustawowych, a przejętych również po Prezydium Krajowej Rady Narodowej na podstawie wspomnianego przepisu Małej Konstytucji[3]). Wreszcie do tej grupy zaliczyć należy i te przepisy poszczególnych ustaw wydanych już po ogłoszeniu Małej Konstytucji, które przewidują w pewnych sprawach uprawnienia Rady Państwa, jak ustawa z dnia 2 czerwca 1947 r. o zwalczaniu drożyzny i nadmiernych zysków w obrocie handlowym (poz. 218 Dz. Ust.), przewidująca (art. 12 ust 2) określenie przez Radę Państwa składu i sposobu powoływania społecznych Komisyj kontroli cen, zakresu uprawnień tych Komisyj

---

[2]) — ustalanie składu i trybu postępowania Głównej Komisji Kwalifikacyjnej przewidziane w art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 1945 r. o zasiłkach i pomocy dla osób pozostałych po uczestnikach ruchu podziemnego i partyzanckiego, poległych w walce o wyzwolenie Polski spod najazdu hitlerowskiego (poz. 160 Dz. Ust.);

— mianowanie członków Komisji Specjalnej i biura wykonawczego Komisji oraz ustalanie między innymi organizacji i trybu postępowania Komisji Specjalnej, przewidziane w art. 3, 4 i 9 dekretu z dnia 16 listopada 1945 r. o utworzeniu i zakresie działania Komisji Specjalnej do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym (poz. 302 Dz. Ust.);

— powoływanie Państwowej Rady Bibliotecznej, przewidziane w art. 4 ust. 2 dekretu z dnia 17 kwietnia 1946 r. o bibliotekach i opiece nad zbiorami bibliotecznymi (poz. 163 Dz. Ust.);

— mianowanie i odwoływanie sędziów, ławników i prokuratorów Najwyższego Trybunału Narodowego, przewidziane w art. 3 dekretu z dnia 22 stycznia 1946 r. o Najwyższym Trybunale Narodowym (poz. 327 Dz. Ust.);

— wyznaczanie niektórych członków Głównej Komisji Ziemskiej, przewidziane w art. 4 dekretu z dnia 13 września 1946 r. o organizacji Komisyj Ziemskich (poz. 340 Dz. Ust.);

— wyznaczanie przedstawicieli samorządu do Komitetu współdziałającego przy przekazywaniu samorządowi upaństwowionych przedsiębiorstw przewidziane w § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1946 r. (poz. 390 Dz. Ust.);

— wyznaczanie niektórych członków Głównej Komisji dla spraw upaństwowienia przedsiębiorstw, przewidziane w § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1947 r. (poz. 62 Dz. Ust.);

Do tej grupy uprawnień należy też zaliczyć wyznaczanie 5 członków Państwowej Rady Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego, przewidziane w art. 3 dekretu z dnia 16 stycznia 1946 r. (poz. 25 Dz. Ust.). Wyznaczanie tych członków miało być dokonywane przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej spośród posłów K. R. N., co obecnie odnieść należy niewątpliwie do posłów Sejmu Ustawodawczego.

[3]) np. wykonywanie nadzoru nad działalnością Rady Nadzoru Społecznego przy przedsiębiorstwach państwowych, przewidziane w art. 10 dekretu z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych (poz. 42 Dz. Ust.);

— nadawanie orderów, odznaczeń i medali wskazanych w art. 1 dekretu z dnia 23 grudnia 1944 r. o trybie nadawania orderów, odznaczeń wojskowych oraz medali (poz. 92 Dz. Ust.);

— nadawanie stopni generalskich w Wojsku Polskim, przewidziane w pkt 5 ustawy z dnia 21 lipca 1944 r. o przejęciu zwierzchnictwa nad Armią Polską (poz. 2 Dz. Ust.).

odpowiedzialności ich członków oraz sposobu wykonywania kontroli. Podobnie ustawa z dnia 2 czerwca 1947 r. o obywatelskich Komisjach podatkowych i lustratorach społecznych (poz. 219 Dz. Ust.) przewiduje (art. 2 ust. 2) ustalenie przez Radę Państwa drogą uchwały sposobu i trybu powoływania powyższych Komisyj. Moc obowiązująca tej ostatniej ustawy wygasa z dniem 30 czerwca 1948 r., z tym dniem zatem wygasną również i uprawnienia Rady Państwa w ustawie tej przewidziane.

Natomiast do zasadniczych uprawnień Rady Państwa, wynikających bezpośrednio z przepisów Małej Konstytucji, należą:

1) sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi,

2) działalność w zakresie kontroli państwowej,

3) pewne uprawnienia w dziedzinie ustawodawczej, oraz

4) uprawnienie do wprowadzenia stanu wyjątkowego i wojennego.

1. W wykonywaniu zwierzchniego nadzoru nad terenowymi radami narodowymi służą Radzie Państwa wszystkie związane z tym nadzorem uprawnienia Krajowej Rady Narodowej i jej prezydium przewidziane w ustawie z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (poz. 3 Dz. Ust. z 1946 r.).

Uprawnienia Rady Państwa w tej dziedzinie są zatem bardzo szerokie. W szczególności w tym charakterze jest Rada Państwa władzą zwierzchnią i nadzorczą wszystkich rad narodowych, powołaną do ustalania linii wytycznej i nadawania kierunku ich pracom, do uchylania ich uchwał sprzecznych z obowiązującymi przepisami, do ewentualnego rozwiązywania rad i zawieszania lub wykluczania ich członków. W związku ze sprawowaniem zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi składane są Radzie Państwa miesięczne sprawozdania z działalności wojewódzkich rad narodowych oraz rad narodowych m. Warszawy i Łodzi, jako też preliminarze budżetowe rad. Na Radę Państwa przeszło również uprawnienie Prezydium Krajowej Rady Narodowej do sprawdzania prawidłowości ukonstytuowania się wojewódzkich rad narodowych oraz rad narodowych m. Warszawy i Łodzi, uprawnienie tegoż Prezydium do ustalania zasad udziału przedstawicieli rad niższych stopni w radach stopni wyższych oraz do ustalania trybu powoływania Komisyj przy terenowych radach narodowych — wogóle wszelkie uprawnienia Krajowej Rady Narodowej i jej Prezydium wobec terenowych rad narodowych przewidziane we wspomnianej wyżej ustawie z 11 września 1944 r.

Cała zatem działalność rad narodowych podlega bezpośredniemu (o ile chodzi o rady wojewódzkie, tudzież rady narodowe m. Warszawy i Łodzi) lub pośredniemu (o ile chodzi o rady narodowe niższych stopni) zwierzchniemu nadzorowi Rady Państwa. Jeżeli się zaś zważy, że rady narodowe stanowią reprezentację samorządu terytorialnego, do którego zakresu działania należą wszystkie sprawy

publiczne o znaczeniu lokalnym, o ile nie są wyraźnie zastrzeżone właściwości władz państwowych. oraz, że do rad narodowych należy między innymi planowanie działalności publicznej i ustalanie budżetów samorządowych, jako też kontrola z punktu widzenia legalności i celowości, całej działalności organów wykonawczych rządowych i samorządowych oraz instytucyj i osób pełniących funkcje zlecone w zakresie administracji i gospodarki publicznej — to okazuje się, że zakres działania Rady Państwa obejmuje poprzez rady narodowe kontrolę działalności całej administracji publicznej i całego życia społecznego w Państwie, zarówno w dziedzinie planowania, jak i wykonywania.

Nie można przytym pominąć, że rady narodowe mają również ustawowo zapewniony wpływ na obsadzanie stanowisk publicznych (powoływanie samorządowych organów wykonawczych i wpływ na obsadę stanowisk wojewodów, wicewojewodów i starostów)[4].

W szczególności obsadzanie stanowisk wojewodów, wicewojewodów i starostów wymaga uprzedniego zasięgnięcia opinii właściwej rady narodowej, której pełnoprawnym członkiem staje się z urzędu wojewoda i starosta z chwilą objęcia swego stanowiska. Ponadto radom narodowym służy prawo żądania ustąpienia wojewodów i starostów, a to w formie umotywowanej uchwały powziętej bądź z własnej inicjatywy, bądź też z inicjatywy jednej z hierarchicznie podporządkowanych rad narodowych. W ten sposób rady narodowe mają ustawowo zapewniony wpływ na zmiany w obsadzie wymienionych stanowisk. Zarazem prezydium wojewódzkiej rady narodowej wykonywa kontrolę społeczną nad działalnością wojewody, który składa tej radzie periodyczne sprawozdania z ogólnej linii swej działalności. Analogicznie kontrolę społeczną nad działalnością starosty wykonywa prezydium powiatowej rady narodowej, a starosta składa tej radzie periodyczne sprawozdania z ogólnej linii swego postępowania. Dodać należy, że we wszystkich sprawach wchodzących w zakres samorządu terytorialnego, wojewoda i starosta podlegają decyzjom właściwych rad narodowych.

Działalność rad narodowych i ich prezydiów w całej powyższej dziedzinie podlega zatem również zwierzchniemu nadzorowi i wytycznym Rady Państwa.

Uprawnienia nadzorcze Rady Państwa w stosunku do rad narodowych w granicach ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych znajdują swoje dopełnienie w przepisach ustawowych, dotyczących samorządu, a w szczególności w dekrecie z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (poz. 74 Dz. Ust.) oraz dekrecie

[4]) Dekret z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji (Dz. Ust., poz. 8).

z dnia 20 marca 1946 r. o finansach komunalnych (poz. 129 Dz. Ust.). Przewidują one między innymi zatwierdzanie przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej — a więc obecnie przez Radę Państwa — szeregu uchwał wojewódzkich rad narodowych, drugi zaś z wymienionych dekretów przewiduje ponadto załatwianie odwołań od decyzyj w sprawach finansowych wydanych przez prezydia tych rad oraz rozstrzyganie sporów między wojewódzkimi związkami samorządowymi w sprawie specjalnych dopłat na cele zakładów i urządzeń dobra publicznego.

Działalność Rady Państwa w dziedzinie zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi przejawiać się może w rozmaitych formach. W szczególności w wykonywaniu tego nadzoru może Rada Państwa wydawać bądź ogólne normy (ustalanie linii wytycznych i kierunku prac, udzielanie wskazówek) skierowywane do wszystkich rad narodowych lub pewnych ich kategoryj, bądź też postanowienia szczególne w konkretnych sprawach kierowane do interesowanej rady narodowej.

Normy ogólne mogą być wydawane w formie okólników i pism okólnych (podających do wiadomości powzięte uchwały Rady Państwa) lub instrukcyj, regulaminów i t. p., dotyczących organizacji rad lub trybu postępowania ich w pewnych sprawach. Normy takie natomiast nie mogą mieć charakteru rozporządzeń, wydawanie rozporządzeń wymaga bowiem szczególnego upoważnienia ustawowego. Wypadki, w których Rada Państwa powołana jest do wydawania rozporządzeń, omówione będą niżej.

Uchwały Rady Państwa zawierające normy ogólne mogą być podawane do wiadomości interesowanych rad terenowych drogą ogłaszania ich w „Monitorze Polskim“ lub rozsyłania przez Biuro Rad Narodowych Rady Państwa.

Ze względu na doniosłość odnośnych uchwał, ich liczbę oraz postulat, by tworzyły one łatwo dostępną całość, umożliwiającą orientowanie się w sprawach nimi objętych, nasuwa się myśl, czy nie byłoby wskazane, aby uchwały Rady Państwa o charakterze ogólnym ogłaszane były w osobnym Dzienniku Urzędowym Rady Państwa.

Postanowienia szczególne, oparte na uchwałach Rady Państwa, powziętych w konkretnych sprawach, dotyczyć mogą np. uchylenia lub zatwierdzenia uchwały pewnej rady narodowej, powołania samorządowych organów wykonawczych, rozwiązania pewnej rady narodowej, zawieszenia lub wykluczenia jej członków, załatwienia zażalenia rady niższego stopnia na odnoszącą się do niej uchwałę (decyzję) rady stopnia wyższego i t. p.

Wyjątkowo mogą postanowienia Rady Państwa mieć charakter decyzji administracyjnej w ścisłym tego słowa znaczeniu.

Ma to miejsce wówczas, gdy, — o czym już wyżej wspomniano, — Rada Państwa powołana jest do załatwienia odwołania od decyzji prezydium wojewódzkiej rady narodowej w sprawach fi-

nansowych[5]). Mogą zajść jeszcze inne wypadki. Mianowicie, według art. 26 ust. 5 dekretu z dni 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (poz. 27 Dz. Ust.) prezydia wojewódzkich rad narodowych, a w Warszawie i Łodzi prezydia miejskich rad narodowych, powołane są do zmieniania w trybie nadzoru orzeczeń Komisyj lokalowych w przypadkach jawnego pogwałcenia przepisów tego dekretu. Zgodnie z orzecznictwem Najwyższego Trybunału Administracyjnego[6]) wydanie w trybie nadzoru nowej decyzji przedstawia się jako wdrożenie nowego postępowania, a nie jako ciąg dalszy postępowania zakończonego decyzją uchyloną lub zmienioną w trybie nadzoru. Osobie dotkniętej decyzją wydaną w trybie nadzoru przysługuje oczywiście prawo kwestionowania, czy zachodziły warunki zmiany decyzji, a więc w wypadku zmiany decyzji komisji lokalowej w trybie nadzoru na podstawie wspomnianego przepisu, prawo kwestionowania, czy istotnie zaszło „jawne pogwałcenie" przepisów powołanego wyżej dekretu. Decyzja wydana w trybie nadzoru winna być zatem uważana za decyzję I instancji, od której zgodnie z art. 82 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (poz. 341 Dz. Ust.) służy stronie odwołanie do instancji odwoławczej. Taką instancją odwoławczą w stosunku do prezydiów wspomnianych rad narodowych było Prezydium Krajowej Rady Narodowej. Obecnie więc zgodnie z art. 16 lit. c) Małej Konstytucji przeszło odnośne uprawnienie na Radę Państwa.

W takich zatem wypadkach Rada Państwa byłaby powołana do rozpatrywania również odnośnych odwołań i do załatwiania ich w formie decyzyj administracyjnych.

2. Niezależnie od omówionych wyżej uprawnień Rady Państwa, jako władzy sprawującej zwierzchni nadzór nad terenowymi radami narodowymi, służą Radzie Państwa szerokie kompetencje w zakresie kontroli państwowej[7]).

W szczególności przejęła Rada Państwa wykonywane poprzednio przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej wszystkie komptencje Najwyższej Izby Kontroli Państwa — a to aż do czasu zorganizowania tej instytucji. Kompetencje te wykonywało Prezydium przez specjalne przy nim zorganizowane Biuro Kontroli, które tym samym stało się obecnie organem Rady Państwa. Wykonywanie odnośnych uprawnień kontrolnych na terenie województw

[5]) odwołania takie mogą być wnoszone według art. 25 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o finansach komunalnych (poz. 129 Dz. Ust.) przez związek samorządowy, a w przypadkach przewidzianych w art. 13—16 tego dekretu także przez inne osoby interesowane

[6]) np. wyrok z 7 września 1936 r. l. rej. 8103/33. Zb. Wyr. Nr 1220 A.

[7]) na podstawie art. 16 lit. c) Małej Konstytucji w związku z art. 16 § 1 i 2 ustawy z 11 września 1944 r. oraz na podstawie art. 16 lit. g) i art. 20 Małej Konstytucji.

należy do związanych z prezydiami wojewódzkich rad narodowych delegatur Biura Kontroli w poszczególnych województwach. Delegatury te zarazem współdziałają z prezydiami rad wojewódzkich w układaniu planu kontroli i uzgadnianiu zamierzeń kontroli społecznej i resortowej[8]).

Biuro Kontroli wykonywa kontrolę działalności władz administracyjnych rządowych i samorządowych, przy czym według art. 16 § 2 ustawy z 11 września 1944 r., rząd, wszystkie ministerstwa i podległe im urzędy (nie wyłączając sądowych i prokuratorskich), instytucje, zakłady, przedsiębiorstwa i t. p. państwowe i samorządowe mają udostępniać Biuru Kontroli znajdujące się w ich dyspozycji dokumenty finansowe (budżety, plany finansowo-gospodarcze, dokumenty przychodowe i rozchodowe, księgi rachunkowe itp.) r umożliwiać kontrolę mienia publicznego i znajdującego się pod publicznym zarządem oraz udzielać wszelkich wyjaśnień w sprawach organizacyjnych, administracyjnych, gospodarczych i finansowych.

O ile chodzi o władze sądowe, to działalność Biura Kontroli nie może dotyczyć orzecznictwa sądów, w zakresie którego sądy są niezawisłe, ani naruszać tajemnicy dochodzenia i śledztwa, prowadzonego przez sądy i urzędy prokuratorskie, urzędy bezpieczeństwa publicznego i Milicję Obywatelską[9]). Kontrola powyższa obejmuje zatem tylko sprawy administracji sądowej[10]).

Biuro Kontroli, działające obecnie z ramienia Rady Państwa, koordynuje kontrolę społeczną i resortową, a zarazem udziela odpowiednich wytycznych swoim delegaturom wojewódzkim.

Omówione szerokie uprawnienia kontrolne przysługują obecnie Radzie Państwa, która wykonywa je przez swój organ, jakim jest Biuro Kontroli.

Okoliczność, że Mała Konstytucja w art. 20—23 przewiduje istnienie osobnej Najwyższej Izby Kontroli powołanej do badania pod względem finansowym i gospodarczym działalności władz, instytucyj i przedsiębiorstw państwowych i zapowiada określenie przez osobną ustawę organizacji i sposobu działania tej Izby, nie ma aż do wydania tej ustawy wpływu na istnienie Biura Kontroli[11]).

Stosunek Najwyższej Izby Kontroli do Rady Państwa zostanie zapewne bliżej określony w powyższej zapowiedzianej ustawie, która obok sposobu działania Izby ma unormować i sprawę jej organizacji.

---

[8]) Zob. Kazimierz Biskupski i Jerzy Starościak „Rady Narodowe", Warszawa 1946 r., str. 20, 91 i nast. oraz 109—111.

[9]) Uchwała Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 25 czerwca 1946 r., przytoczona w cytowanej pracy Biskupskiego i Starościaka „Rady Narodowe", str. 110.

[10]) Zob. art. Dr. Jerzego Starościaka „Niezawisłość sądów i zakres Kontroli społecznej", „Gazeta Administracji" Nr 2/3 z 1946 r.

[11]) J. Klajnerman „Nowy ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej", Warszawa 1947 r., str. 30.

W ustawie tej muszą być oczywista uwzględnione te postanowienia Małej Konstytucji, które normują na przyszłość uprawnienia Rady Państwa w stosunku do Najwyższej Izby Kontroli i przewidują pewne związanie tej Izby z Radą Państwa. Są to postanowienia przewidujące, że:

a) Rada Państwa może zlecić Najwyższej Izbie Kontroli jednorazowe lub stałe kontrolowanie wszystkich lub niektórych jednostek samorządowych oraz związków lub instytucyj, korzystających z pomocy Państwa lub wykonujących czynności zlecane w w zakresie administracji publicznej;

b) do zakresu działania Rady Państwa należy między innymi rozpatrywanie sprawozdań Najwyższej Izby Kontroli, składanych przez nią Sejmowi w wyniku badania pod względem finansowym i gospodarczym działalności władz, instytucyj i przedsiębiorstw państwowych, wraz z wnioskiem w przedmiocie udzielenia Rządowi absolutorium[12]).

Z odnośnych postanowień wynika zatem pewne związanie Najwyższej Izby Kontroli z Radą Państwa[13]). Kwestia ewentualnego rozszerzenia tego związania i określenia stosunku Najwyższej Izby Kontroli do najwyższych organów Rzeczypospolitej pozostawiona jest postanowieniom nowej Konstytucji, a może także znaleźć swój wyraz w zapowiedzianej ustawie o organizacji i sposobie działania Najwyższej Izby Kontroli.

Ponieważ działalność Rady Państwa w dziedzinie kontroli państwowej wykonywana jest obecnie, jak wyżej zaznaczono, przez specjalne Biuro Kontroli, przeto na zewnątrz występuje w tej dziedzinie wobec władz Biuro Kontroli, a działalność Rady Państwa w tej dziedzinie przejawia się w formie ewentualnych zleceń, uwag czy wytycznych kierowanych do Biura Kontroli.

---

[12]) Prof. Dr. Stefan Rozmaryn w artykule „Uwagi o niektórych zagadnieniach ustaw konstytucyjnych", umieszczonym w Nr 3 „Demokratycznego Przeglądu Prawniczego" z 1947 r., podnosząc, że sprawozdania N. I. K. winny być przed złożeniem ich Sejmowi rozpatrzone przez Radę Państwa, wypowiada pogląd, że Rada Państwa „może je uzupełnić lub zmienić". Wydaje się, że wniosek taki idzie za daleko. Z uprawnienia do „rozpatrywania" sprawozdań wynika natomiast niewątpliwie prawo Rady Państwa do zajęcia w kwestiach objętych sprawozdaniem odmiennego stanowiska niż stanowisko zajęte w sprawozdaniu i zakomunikowania go w formie uwag Sejmowi.

W kwestii tej J. Klajnerman w pracy wymienionej w uw. 11) podnosi, że Rada Państwa może w wyniku rozpatrzenia sprawozdania wysunąć pod adresem N. I. K. konkretne postulaty, które ze względu na autorytet Rady niewątpliwie znajdą swą realizację, zwłaszcza, że prezes N. I. K. jest członkiem Rady Państwa.

[13]) Prof. Rozmaryn w artykule cytowanym w uwadze 12) podkreślając, że N. I. K. nie jest najwyższym organem państwowym, wyprowadza z postanowień Małej Konstytucji wniosek, że jest ona organem pomocniczym Sejmu i Rady Państwa, oraz wyraża przypuszczenie, że zapowiedziana ustawa o organizacji i zakresie działania N. I. K. związek między Radą Państwa a N. I. K. dalej rozbuduje.

3. W dziedzinie ustawodawczej rozróżnić można następujące kierunki działalności Rady Państwa:

a) W związku z przysługującym Radzie Państwa prawem inicjatywy ustawodawczej, służy jej prawo skierowywania do Sejmu opracowanych przez siebie projektów ustaw. Zakres tego uprawnienia nie jest ograniczony, obejmuje zatem w zasadzie wszystkie dziedziny prawa bez żadnych wyłączeń. Z natury rzeczy jednak wynika, że inicjatywą ustawodawczą Rady Państwa obejmowane będą w pierwszym rzędzie te dziedziny, w których Rada Państwa z mocy postanowień Małej Konstytucji rozwija swoją działalność, a zwłaszcza, które dotyczą władz i instytucyj jej podporządkowanych.

Działalność Rady Państwa w tym zakresie przejawiać się będzie w formie projektów ustaw, skierowywanych bezpośrednio do Sejmu.

b) Do działalności w dziedzinie ustawodawczej należy dalej z a t w i e r d z a n i e przez Radę Państwa dekretów z mocą ustawy, uchwalonych przez Rząd na podstawie udzielonych przez Sejm pełnomocnictw, a przedłożonych Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów. Zatwierdzanie powyższych dekretów następuje w formie uchwały.

c) Do działalności Rady Państwa w zakresie ustawodawczym zaliczyć można również w y r a ż a n i e z g o d y na ogłoszenie u s t a w o budżecie, narodowym planie gospodarczym i poborze rekruta w tych wypadkach, jeżeli Sejm w ciągu trzech miesięcy od przedłożenia mu przez Rząd odnośnych projektów, ustaw tych nie uchwali. O ile Rada Państwa wyrazi swą zgodę na ogłoszenie powyższych ustaw, wówczas Prezydent Rzeczypospolitej ogłosi je w brzmieniu projektów rządowych, w przeciwnym zaś razie ustawy te będą musiały być uchwalone przez Sejm, w którym to celu sesja budżetowa musiałaby być odpowiednio przedłużona.

Wynika stąd, że wspomniane uprawnienie Rady Państwa ma znaczenie doniosłe, od wyrażenia lub odmowy zgody przez Radę Państwa zależy dalszy los wspomnianych projektów i rozstrzygnięcie kwestii, czy sesja sejmowa ma być przedłużona.

Wyrażenie lub odmowa zgody Rady Państwa następuje w formie uchwały.

d) Związane z dziedziną ustawodawczą jest wreszcie wydawanie przez Radę Państwa r o z p o r z ą d z e ń w tych wypadkach, w których poszczególne ustawy przewidują unormowanie przez Radę Państwa pewnych spraw w wykonaniu danej ustawy[14]).

[14]) Nastąpiło to np. w ustawie z dnia 2 czerwca 1947 r. o zwalczaniu drożyzny i nadmiernych zysków w obrocie handlowym (poz. 218 Dz. Ust.), przewidującej w art. 12 określenie przez Radę Państwa szczegółowo składu, sposobu powoływania społecznych Komisyj Kontroli cen, zakresu uprawnień tych Komisyj, odpowiedzialności ich członków i sposobu wykonywania kontroli. Na tej podstawie wydała Rada Państwa odnośne r o z p o r z ą d z e n i e z dnia 13 czerwca 1947 r. (poz. 228 Dz. Ust.).

Ustawa z dnia 2 czerwca 1947 r. o obywatelskich Komisjach podatkowych i lustratorach społecznych (poz. 219 Dz. Ust.) przewidziała w art. 2 ust.

Odnośne rozporządzenia Rady Państwa mają zatem charakter rozporządzeń przewidzianych w art. 3 Konstytucji marcowej, „wydanych przez władzę z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią“. Rozporządzenia te ogłaszane w Dzienniku Ustaw podpisywane są przez Prezydenta Rzeczypospolitej, jako przewodniczącego Rady Państwa. Wobec tego, że Prezydent Rzeczypospolitej podpisując te rozporządzenia występuje nie w charakterze głowy Państwa, lecz w charakterze przewodniczącego Rady Państwa — nie jest odnośne rozporządzenie „aktem rządowym Prezydenta Rzeczypospolitej“, w rozumieniu art. 44 Konstytucji marcowej i nie wymaga wobec tego przewidzianej w tym artykule kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów i właściwego Ministra. To też dotychczas wydane rozporządzenia Rady Państwa, podpisane przez Prezydenta Rzeczypospolitej, jako jej przewodniczącego, kontrasygnaty nie posiadają.

Natomiast inne normy ogólne, (poza wypadkami wydawania rozporządzeń na podstawie specjalnego upoważnienia ustawowego) wydawane przez Radę Państwa, a więc np. normy zawierające ogólne wytyczne dla rad narodowych, wydawane w wykonywaniu nad nimi zwierzchniego nadzoru przez Radę Państwa, nie mogą być wydawane w formie rozporządzeń. Mają one bowiem charakter wewnętrznych instrukcyj dla władz, a prawo wydawania ich wynika nie z upoważnienia ustawowego, lecz z zasady hierarchicznego podporządkowania odnośnych władz Radzie Państwa.

Dodać przy tym należy, że dekret z dnia 29 września 1945 r. o zmianie i uzupełnieniu przepisów o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (poz. 305 Dz. Ust.) przewiduje ogłaszanie w Dzienniku Ustaw również (art. 2) rozporządzeń wykonawczych Prezydenta Krajowej Rady Narodowej i Prezydium Krajowej Rady Narodowej, który to przepis w związku z art. 16 lit. c) Małej Konstytucji ma obecnie zastosowanie do ogłaszania rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej, jako Przewodniczącego Rady Państwa, względnie rozporządzeń Rady Państwa.

---

2 ustalenie uchwałą Rady Państwa na wniosek Rady Ministrów sposobu i trybu powoływania obywatelskich Komisyj podatkowych, jako też ustalenie, ilu ławników i ich zastępców powołanych będzie spośród kandydatów przedstawionych przez organizacje zawodowe, zrzeszające podatników. W tym wypadku zatem w ustawie powyższej wskazana została dla wydania powyższych przepisów wykonawczych forma uchwały Rady Państwa.

Natomiast w wykonaniu art. 9 dekretu z 16 listopada 1945 r. o utworzeniu i zakresie działania Komisji Specjalnej do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym (poz. 302 Dz. Ust.), przewidującego ustalenie przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej wewnętrznej organizacji, sposobu urzędowania, oraz trybu postępowania Komisji, wydała Rada Państwa rozporządzenie z dnia 18 czerwca 1947 r. (poz. 244 Dz. Ust.), normujące powyższe sprawy.

4. Wprowadzenie przez Radę Państwa stanu wyjątkowego lub wojennego uzależnione jest od wniosku Rady Ministrów[15]). Bez takiego wniosku wprowadzenie stanu wyjątkowego lub wojennego nastąpić nie może, jednakowoż Rada Państwa nie jest wnioskiem Rady Ministrów o tyle związana, że może do wniosku nie przychylić się i stanu wyjątkowego lub wojennego nie wprowadzić. Wynika to ze stylizacji art. 19 ust. 2 Małej Konstytucji („na wniosek Rady Ministrów Rada Państwa m o ż e wprowadzić stan wyjątkowy lub wojenny"). W związku z tym należałoby przyjąć, że Rada Państwa może wprowadzony przez siebie stan wyjątkowy lub wojenny uchylić nawet wówczas, gdy Rada Ministrów z wnioskiem o uchylenie go nie wystąpiła. Zarządzenie o w p r o w a d z e n i u stanu wyjątkowego lub wojennego musi być przez Radę Państwa przedłożone Sejmowi na najbliższym posiedzeniu do zatwierdzenia i traci moc w razie nieprzedłożenia lub odmowy zatwierdzenia przez Sejm. Natomiast uchylenie stanu wyjątkowego lub wojennego przez Radę Państwa zatwierdzenia Sejmu nie wymaga.

Wprowadzenia stanu wyjątkowego lub wojennego następuje w formie z a r z ą d z e n i a Rady Państwa. Wprawdzie bowiem art. 16 lit. d) Małej Konstytucji mówi o „p o d e j m o w a n i u u c h w a ł" w tym przedmiocie przez Radę Państwa, jednakowoż art. 19 ust. 2 używa określenia „zarządzenie", co zgodne jest zresztą z postanowieniami art. 1 ustawy z 22 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym oraz art. 1 ustawy z 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym, przewidującymi również formę z a r z ą d z e ń w tych sprawach.

O ile chodzi o formę działalności Rady Państwa w innych dziedzinach, poza zasadniczymi kierunkami omówionymi wyżej, a więc w dziedzinach, w których kompetencje Rady Państwa wynikają tylko pośrednio z przepisów Małej Konstytucji (art. 16 lit. c) i opierają się na uprawnieniach, wynikających z poszczególnych innych przepisów ustawowych[16]), — to formy tej działalności zależą z natury rzeczy od treści tych przepisów.

W szczególności, gdy na podstawie przepisów takich Radzie Państwa służy prawo o g ó l n e g o n o r m o w a n i a pewnych spraw, a więc np. określania trybu postępowania pewnej instytucji, wówczas unormowanie tych spraw nastąpić może w drodze r o z p o r z ą d z e n i a na zasadzie odnośnego upoważnienia ustawowego. W tej formie nastąpiło np. unormowanie organizacji, sposobu urzędowania i trybu postępowania Komisji Specjalnej do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym, a to w wykonaniu art. 9 dekretu z dnia 16 listopada 1945 r. (poz. 302 Dz. Ust.)[17]). Inne nato-

---

[15]) art. 16 lit. d) i art. 19 ust. 2 Małej Konstytucji.

[16]) Zob. wyżej uw. 2) i 3).

[17]) rozporządzenie z dnia 18 czerwca 1947 r. (poz. 244 Dz. Ust.)

miast decyzje Rady Państwa o charakterze postanowień szczególnych, dotyczące przeważnie spraw personalnych[18]), przedstawiałyby się jako z a r z ą d z e n i a Rady Państwa, wydane na podstawie odnośnego przepisu ustawowego, a kierowane do interesowanych osób lub ich przełożonych władz bądź bezpośrednio, bądź też przez Biuro Rady Państwa.

---

[18]) zob. uw. 2) 3). Dotyczyłyby one np. nadania pewnej osobie odznaczenia, mianowania względnie powołania na członka pewnego ciała kolegialnego i t. p.

Dr. WACŁAW BRZEZINSKI

STRUKTURA PRAWNA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

1. ZAGADNIENIE METODY.

Zdawna wypowiadany postulat rozpoczęcia prac przygotowawczych do reformy samorządu terytorialnego wkroczy niebawem, tak się wydaje, na drogę realizacji. Minister Administracji Publicznej oświadczył w Komisji Sejmowej, że równolegle z pracami nad uporządkowaniem dotychczas obowiązujących przepisów o samorządzie będą opracowywane tezy do nowej koncepcji ustrojowej naszego samorządu.

Rzecz oczywista, prace te muszą być prowadzone równolegle z pracami nad nową konstytucją. Konstytucja wskaże miejsce, jakie samorząd ma zająć w nowym ustroju Państwa. Zadaniem ustaw o ustroju samorządu będzie znaleźć wyraz prawny i organizacyjny tych założeń konstytucyjnych.

Dlatego właśnie zagadnienie struktury prawnej samorządu terytorialnego w Polsce jest bardzo na czasie. Wiadomo wprawdzie, że w sprawach samorządu zagadnienia s t r u k t u r y p r a w n e j nie są bynajmniej zagadnieniami pierwszoplanowymi. Przewagę tutaj będą miały zawsze zagadnienia natury gospodarczej i politycznej, bo z natury rzeczy polityczne jest przeznaczenie samorządu. Niemniej jednak istnieje i prawna strona samorządu, bo nie co innego, tylko prawo wyznacza formy tej działalności organów publicznych, którą nazywamy samorządem.

Stawiając zagadnienia w płaszczyźnie prawnej, możemy to uczynić w dwojaki sposób: jako zagadnienie polityki prawa i jako zagadnienie dogmatyki prawa. W pierwszym przypadku chodziłoby o zagadnienie celowości takiej czy innej struktury prawnej samorządu, w drugim — o ustalenie struktury prawnej samorządu według prawa obowiązującego.

Wobec zapowiedzi przystąpienia do prac nad przyszłym ustrojem samorządu, szczególnie ważną sprawą jest ustalić treść będących w obiegu p o j ę ć p r a w n y c h w tym zakresie, a zwłaszcza tzw. pojęć techniczno-prawnych, używanych w tekstach obowią-

zujących. Nie wystarczy bowiem wiedzieć, czego się chce, mieć koncepcję polityczną przyszłego ustroju, trzeba jeszcze wiedzieć, jakimi środkami prawnymi zamierzony cel osiągnąć, jak sformułować nowe przepisy, ażeby były rozumiane tak, jak tego chce ustawodawca.

Te znajomość pojęć prawnych, z którymi mamy dotychczas do czynienia, daje nam dogmatyczne traktowanie przedmiotu.

Chodzi tutaj o dokonanie analizy przepisów prawnych obowiązujących i przy pomocy odpowiedniej metody wyprowadzenie stąd poszukiwanego uogólnienia — struktury prawnej samorządu terytorialnego. Stawiamy więc postawione zagadnienie wyłącznie w płaszczyźnie dogmatyczno-prawnej.

Sądzę, że to, co napisałem przed chwilą, byłoby prawdziwe w odniesieniu do wszelkich zmian dokonywanych w przepisach o ustroju samorządu. Ale szczególnie jest aktualne dla chwili obecnej. Znajdujemy się niewątpliwie w punkcie zwrotnym rozwoju naszej instytucji samorządu terytorialnego. Odbudowując Państwo Polskie po pierwszej wojnie światowej, przejęliśmy instytucję samorządu taką, jaka się wytworzyła w b. państwach zaborczych. W ramach tych państw naród polski przeszedł proces powstawania instytucji państwa nowożytnego. Z życia politycznego tych państw wynieśliśmy poglądy polityczne, oceniające instytucje państwowe z punktu widzenia wartości, jaką dana instytucja przedstawiała dla życia narodowego w ramach państw zaborczych. Te poglądy przenieśliśmy do życia politycznego Państwa Polskiego, nie zawsze dostosowując je do zmienionych warunków politycznych. Cały okres międzywojenny wypełniły nam próby uchwycenia właściwego kierunku rozwoju naszych instytucyj państwowych.

Wkraczając w nowy okres rozwoju naszego Państwa, okres zapoczątkowany wielkimi przeobrażeniami socjalnymi i gospodarczymi, stajemy wobec zagadnienia dostosowania samorządu terytorialnego do nowej rzeczywistości polskiej. W pracach tych podstawowe znaczenie mieć będzie struktura prawna samorządu. Zarówno w pracach legislacyjnych, jak i w całej dyskusji, która niewątpliwie się rozwinie, rzeczą niezwykłej wagi będzie móc operować pojęciami prawnymi ustalonymi, nie ulegającymi żadnym wątpliwościom i przez wszystkich jednako rozumianymi.

Ustalenie prawnej strony pojęcia samorządu terytorialnego według prawa u nas obowiązującego jest jednym z najtrudniejszych problemów w prawie publicznym. Tłumaczy się to tym, że polityczne przeznaczenie samorządu (polityczne zarówno w sensie polityki społecznej, jak i polityki administracyjnej), nadaje tej instytucji pewne zabarwienie ideologiczne, zmienne i zależne od tego, co chcemy w samorządzie widzieć. W każdym wypadku to zabarwienie ideologiczne zrasta się tak silnie z aktualnie przyjętym pojęciem samorządu, że wydaje się jego elementem nieoddzielnym, istotnym. Tymczasem dążyć musimy do oddzielenia elementów prawnych od poza prawnych

i z tych tylko wyłącznie prawnych elementów zbudować strukturę prawną samorządu terytorialnego.

Stąd ważność zagadnienia metody studium. Zagadnienie to jednak traktuję tutaj jako zagadnienie wyłącznie praktyczne, a nie jako zagadnienie teoretyczne samo w sobie, traktowane na tle studiów nad samorządem. Chodzi mi o określenie własnego stanowiska metodologicznego dla takiego właśnie studium. Jeżeli powołuję się na różnych autorów lub przytaczam ich poglądy, czynię to w rozmiarach niezbędnych dla mego toku myśli na temat metody bez zamiaru przedstawiania całości poglądów danego autora.

Ustalenie własnego stanowiska metodologicznego jest tutaj ważne dlatego, że w dyskusjach toczonych w naszej literaturze na temat metody w nauce prawa, zagadnienie metody w studiach nad samorządem zajmuje miejsce poczesne, a zajęcie odpowiedniego stanowiska metodologicznego przesądza o podstawowych elementach pojęcia prawnego samorządu.

Na wstępie — rola, jaką przypisuję dwu podstawowym metodom — metodzie indukcyjnej i metodzie dedukcyjnej. Już z samego postawienia problemu wynika, że właściwą tutaj będzie metoda indukcyjna. Z ogółu norm prawnych, dotyczących samorządu, musimy przy pomocy analizy wyodrębnić cechy dla instytucji samorządu terytorialnego istotne i w ten sposób dojść do określenia jego i s t o t y p r a w n e j. Dedukcja i wszelki aprioryzm są tutaj nie wskazane, a nawet mogą być niebezpieczne. Jakaś definicja, czy ogólna zasada, nawet zaczerpnięta z prawa pozytywnego, może być zupełnie fałszywym punktem wyjścia w dociekaniach dedukcyjnych, bo taka ogólna zasada może być wyrazem przemijającej ideologii, która tylko przez pewien czas znajduje odbicie w dalszych nawarstwieniach ustawodawstwa Metoda dedukcyjna wtedy tylko mogłaby w takim studium znaleźć pewne zastosowanie, gdyby miała posłużyć do zrozumienia treści wchodzących w grę przepisów prawnych, w których to przepisach występują uprzednio już ustalone pojęcia prawne.

Metoda indukcyjna, w zastosowaniu do studium prawnego nad samorządem, była poddana krytyce. Mam tutaj na myśli uwagi prof. Bigo do pracy prof. Panejki „Geneza i podstawy samorządu europejskiego". Bigo krytykował metodę indukcyjną w zastosowaniu Panejki, zwracając uwagę, że definicja samorządu przy pomocy metody indukcyjnej stworzona będzie albo za wąska, albo za obszerna. Możemy bowiem albo nie objąć wszystkich przedmiotów, które powinny być zbadane, albo też objąć badaniem takie przedmioty, które do masy badanej nie powinny być zaliczone. Jednym słowem, brak kryterium do prawidłowego sformułowania masy podlegającej zbadaniu. Bigo słusznie zwraca uwagę, że szczególnie przy studiach nad istotą samorządu grozi niebezpieczeństwo wciągnięcia w orbitę badań najrozmaitszych tworów prawnych, których istota jest sporna.

Trzeba tutaj jednak zauważyć, że Panejko przyjął za przedmiot swoich badań samorząd europejski. W danym wypadku istotnie za

chodzić może kwestia, co należy przyjąć za instytucję samorządu. Nie wszystkie prawodawstwa europejskie określają, jakie instytucje uznają za samorząd. W naszym natomiast stadium, które bierze za przedmiot badan ustawodawstwo w Polsce obowiązujące, kwestia ta powstać nie może. Polskie prawo pozytywne, łącznie z Konstytucją, wyraźnie określa, jakie instytucje zalicza do samorządu. Wątpliwość może istnieć jedynie odnośnie gromady w świetle ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. Dlatego w studium nad strukturą prawną samorządu terytorialnego nie powinno się początkowo brać pod uwagę gromady, a ograniczyć się do prowadzenia badań nad instytucjami, które niewątpliwie, na podstawie wyraznego przepisu prawa pozytywnego można zaliczyć do związków samorządu terytorialnego.

W ten sposób okresliliśmy zasadniczą metodę postępowania, a zarazem i masę podlegającą badaniu. Z kolei należy przejść do zagadnienia metody, która może doprowadzić do określenia prawnej struktury samorządu terytorialnego. Chodzi o obranie takiego punktu widzenia, któryby pozwolił na odróżnienie cech prawnych instytucji samorządu od wszelkich innych. Chodzi o ściśle prawniczą, dogmatyczną metodę traktowania przedmiotu.

Największy wkład w teorię prawa w zakresie metodologii, i to właśnie w kierunku wypracowania metody prawniczej, naukowo-dogmatycznej, uczynił Kelsen. Przedstawienie teorii Kelsena i jego szkoły oraz całej dyskusji, jaka rozwinęła się wokół tej teorii, dyskusji sięgającej w górne regiony filozofii, byłoby tutaj nie na miejscu. Tymbardziej, że, jak powiedziałem, w danym wypadku traktuję zagadnienie metody jako zagadnienie ściśle praktyczne. Chodzi o określenie metody odpowiedniej dla tego studium, a nie o studium metodologiczne. Muszę jednak wobec tej teorii zająć stanowisko, gdyż teoria ta miała znaczny wpływ na naszą nowszą literaturę prawniczą o samorządzie.

Jak wiadomo, Kelsenowi chodziło przede wszystkim o odgraniczenie metody prawniczej od metody socjologicznej i uwolnienie nauki prawa od wpływów pozostałości po ideach prawa natury. Podstawową różnicę między nauką prawa a socjologią wyprowadza Kelsen z różnicy pomiędzy bytem a „powinnością". Są to dla Kelsena dwie podstawowe formy myślenia. które dzielą świat myśli na dwie zupełnie odrębne części, między którymi leży przepaść nieprzekraczalna dla formalno-logicznego rozumowania. Na tym przeciwstawieniu opiera Kelsen podział na dyscypliny eksplikatywne i normatywne. Jedne działają w świecie rzeczywistości, oświetlają związki przyczynowe tego, co rzeczywiście istnieje, starają się dociec praw rządzących naturą, drugie zajmują się tym, co być powinno.

Teoria Kelsena jest najdalej posuniętą próbą stworzenia zasad „czystej" nauki prawa, wolnej od wszelkich metaprawnych naleciałości. W oparciu o te zasady Kelsen dokonał wnikliwej analizy i krytyki dotychczas będących w obiegu pojęć prawnych. Kelsen nie po-

przestał przy tym na krytyce dotychczasowej nauki prawa, co już przed nim czyniło wielu, lecz opierając się na pierwiastkowym pojęciu normy prawnej, dał przykład zastosowania swoich zasad metodologicznych w praktyce, rozwijając swe poglądy w cały system prawny.

Teoria Kelsena zyskała wielu zwolenników, jak również wywołała ostrą krytykę. Dążąc do zajęcia stanowiska, czy i o ile teoria Kelsena znaleźć może i powinna zastosowanie w tego rodzaju studiach, jak studia nad strukturą prawną samorządu terytorialnego, pragnę zatrzymać się na jednym tylko zagadnieniem, a mianowicie, czy w tego rodzaju studiach bezwzględne rozgraniczenie zagadnień normatywnych od eksplikatywnych i wyłączenie zupełne tych ostatnich z rozważań dogmatyczno-prawnych da się przeprowadzić. Dla Kelsena konsekwencją tego rozgraniczenia jest całkowite wyłączenie elementów celu i wartości z rozważań dogmatyczno-prawnych. Zasadę tę Kelsen przeprowadził w sposób krańcowy, odrzucając wszelkie powszechnie przyjęte pojęcia prawne, w których dopatrzył się elementów celu lub wartości, uważając za jedynie właściwe tworzywo pojęć prawnych tylko normy prawne w ścisłym tego słowa ujęciu. Zasada ta była zakwestionowana z wielu stron. U nas kwestię tę podjął dr. S. Druks w swoim referacie na zjeździe w Tow. Filozoficznym w Krakowie („Prace z dziedziny teorii prawa" — Kraków, 1925, str. 43). Zdaniem Druksa już w samym pojęciu powinności tkwi pewne wartościowanie. Nie można przeto budować teorii prawa przy zupełnym wyłączeniu elementu celu i wartości. Również prof. Peretiatkowicz w swoim referacie na zjeździe Polskiego Instytutu Prawa Publicznego (Rocznik Polskiego Instytutu Prawa Publicznego t. II 1938-39), dochodzi do wniosku, że „zasadnicza metoda nauki prawnych jest nie tyle formalno-normatywna, co normatywno-teleologiczna.. Skoro bowiem celowość odgrywa tak wielką rolę przy tworzeniu norm prawnych, to mało zrozumiałym wydaje się stanowisko eliminujące celowość z jurisprudencji, czyli dogmatyki prawa, która nie jest niczym innym, jak naukowym opracowaniem obowiązujących norm prawnych".

Kelsen nie uważał własnej teorii prawa za jedynie możliwą i dopuszczalną naukę prawa. Przeciwnie, uznaje stosowanie również innych dyscyplin naukowych w nauce prawa, jeżeli za naukę prawa uważa się naukę badającą całokształt zjawiska prawnego. „Rzecz zrozumiała, że formalnie, ściśle normatywny punkt widzenia prawników jest jednostronny i wskutek tego nie moze objąć całokształtu zjawiska prawnego. Nie można powiedzieć, że prawnik nie powinien podejmować studiów psychologicznych, socjologicznych, czy nawet historycznych. Przeciwnie: studia takie są konieczne; tylko, że prawnik powinien być zawsze świadom tego, że on, jako socjolog, psycholog, czy historyk idzie po drodze zupełnie innej od tej, która go wiedzie do specyficznie prawniczego poznania, a rezultatów swych badań eksplikatywnych nie powinien nigdy używać do konstrukcji po-

jęć normatywnych". („Hauptprobleme der Staatsrechtelehre" II wyd., str. 42).

Dążąc do oceny przydatności teorii Kelsena do studiów nad strukturą prawną samorządu terytorialnego trzeba zwrócić uwagę, że za przedmiot swoich badań Kelsen przyjął nie przepisy prawne, lecz gotowy już produkt pojęć prawnych, zaczerpniętych z dotychczasowych wyników nauki prawa, które poddał analizie i krytyce w oparciu o swoje założenia metodologiczne. Tutaj Kelsen mógł był pozwolić sobie na pewną krańcowość w stosowaniu przyjętych założeń. W szczególności nie można odmówić słuszności jego założeniu podstawowemu, że do pojęć prawnych nie można wprowadzać elementów celów i wartości, bo to już będzie należało do innych nauk, nie do nauki prawa.

Inaczej jednak będzie się rzecz przedstawiała, jeżeli w nauce prawa wyznaczymy za zadanie badanie treści przepisów prawnych porządkowanie wyników tych badań według ich treści i będziemy dochodzili w ten sposób dopiero do pewnych uogólnień — pojęć prawnych. Z badań nad treścią zdania prawnego nie można całkowicie wyeliminować rzeczywistości społecznej, którą ona reguluje, nie można zwłaszcza wyeliminować celu, który norma ma osiągnąć. Sformułowanie normy abstrakcyjnej, ażeby norma ta mogła być zastosowana we wszystkich tych sytuacjach, dla których ma być przeznaczona i w sposób zgodny z intencją prawodawcy, jest bardzo trudne i wkracza wręcz w sferę ideału. Norma, pozornie jasna, staje się w treści swojej wątpliwa, kiedy przejdzie do zastosowania jej w życiu. Nie wystarcza wtedy mieć przed sobą abstrakcyjną, gramatyczną treść normy prawnej, trzeba wiedzieć, „o co tutaj chodzi", t. zn. wiedzieć, jaki cel społeczny norma ma osiągnąć. O celu tym można się dowiedzieć z treści t. zw. przepisów wyjaśniających lub z wykładni logicznej tej normy na tle całej ustawy czy też przepisów związkowych. I to nie będzie wprowadzeniem elementów celu do pojęć naukowo-prawnych, lecz źródłem logicznego badania treści zdań prawnych. Metodę historyczną i socjologiczną będziemy musieli uznać za metody pomocnicze dla dogmatyki prawa.

Teoria Kelsena przez swoje zbyt krańcowe stosowanie przyjętych założeń, które doprowadza do takich uogólnień, jak np., że państwo jest ogółem norm prawnych, a samorząd terytorialny jest identyczny z pojęciem decentralizacji, ma tylko ograniczoną wartość dla studiów nad strukturą prawną samorządu terytorialnego. Wartość jego teorii polega na krytycznym ustosunkowaniu się do będących w obiegu pojęć prawnych i wykazywaniu naleciałości nie znajdujących pokrycia w obowiązujących normach prawnych.

Poglądy bardzo do kelsenowskich zbliżone wypowiadał W. L. Jaworski. W swojej „Nauce prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne", (Warszawa, 1924 r.) Jaworski zwraca uwagę, że pod nazwą „nauka prawa" kryje się kilka nauk, a mianowicie: a) nauka historii prawa, b) polityka prawa, c) nauka o prawie w jego zastosowaniu,

d) nauka o prawie pozytywnym. — „Każda z tych nauk ma inną metodę. Pierwsza historyczną, druga polityczną, trzecia deskryptywną, wreszcie czwarta dogmatyczną, opartą na logice. Wszystkie te nauki są konieczne, ale pod groźbą nieporozumień i zawikłań nie należy ich mieszać ze sobą“ (str. 109). W odróżnieniu od Kelsena, Jaworski jest bardziej tolerancyjny w stosunku do konstrukcyj, którym odmawia miana konstrukcyj naukowych opartych na nauce prawa pozytywnego. Uważa, że można się tymi konstrukcjami posługiwać, ale tylko prowizorycznie dla ułatwienia sobie przedstawienia rzeczy i bez wyciągania stąd dalszych naukowych wniosków. Konstrukcyj tych należy używać, „jak się używa drabiny, którą się odrzuca po dojściu do zamierzonego celu“ (str. 182).

Podobnie jak Kelsen, Jaworski opiera swoją teorię na pierwiastkowym pojęciu nauki prawa, którym jest pojęcie normy prawnej. Rzecz podkreślenia godna, że obaj dochodzą do wniosków bardzo podobnych, pomimo, że Kelsen stoi na gruncie światopoglądu relatywistycznego, a Jaworski wyznaje światopogląd absolutny. W poglądach ich są jakieś istotne wartości, niezależne od podstaw ich umysłowości. Wartościami tymi są niewątpliwie: przyjęcie śmiałych założeń postawowych i logiczne wyprowadzenie z nich ostatecznych konsekwencyj w stosunku do utartych konstrukcyj prawniczych. Ta negatywna, krytyczna strona obu teoryj ma dla studium, o którym mówimy, największe znaczenie.

Jakaż jest metoda właściwa dla studium nad prawną strukturą samorządu terytorialnego? Powiedzieliśmy na wstępie, że metodą tą będzie metoda indukcyjna. Jest to określenie tak ogólne, że wymaga wyjaśnienia. Chodzi o analizę przepisów prawnych o ustroju samorządu i o dojście na tej podstawie przez szereg uogólnień — pojęć pośrednich — do poszukiwanego pojęcia. Przy tej analizie natrafimy na trudności szczególne, związane z tym, że mamy do czynienia z pozostałościami ustawodawstw byłych państw zaborczych i z nawarstwianiem się tekstów prawnych pochodzących z różnych okresów. W badanych tekstach prawnych znajdziemy wyrazy o treści bardziej skomplikowanej, wyrazy, które już oznaczają pewne uogólnienia myślowe, pojęcia prawne czy też polityczno - prawne, wprowadzone do tekstów prawnych przez ustawodawstwo. I jedne i drugie mogą być zrozumiałe tylko na tle ustawodawstwa dzielnicowego, w którym występują. Nie można spuszczać z oka tej okoliczności, że niektóre z tych pojęć, zaczerpnięte z tekstów ustaw b. państw zaborczych, należą do systemów prawodawczych tych państw i dopiero na tle całości danego systemu mogą być właściwie rozumiane. Popełnilibyśmy więc błąd, gdybyśmy przetłumaczywszy te wyrażenia na język polski, chcieli je interpretować ściśle werbalnie i logicznie, podsuwając pod poszczególne wyrażenia nasze pojęcia, oparte na współczesnych poglądach lub na słownictwie innego dzielnicowego ustawodawstwa. Jeżeli w tekstach prawnych nie znajdziemy dostatecznych podstaw do wyjaśnienia tych pojęć, będziemy musieli sięgnąć do literatury danego

ustawodawstwa dotyczącej, do orzecznictwa i do innych źródeł myśl ustawodawcy tłumaczących, a mających wpływ na formowanie się poglądów danego środowiska prawnego. W pewnym więc zakresie będziemy musieli sięgnąć do metody historycznej i socjologicznej, jako metod pomocniczych.

To wszystko w tym celu, ażeby zrozumieć należycie i ustalić treść przepisu prawa, tak, jakby ją sam prawodawca w aktualnych warunkach rozumiał. Niezawsze takie rozumienie treści przepisów prawa będzie się pokrywało z jego brzmieniem literalnym. Np. orzecznictwo francuskiej Rady Stanu zna liczne wypadki wyroków sprzecznych z literalnym brzmieniem przepisu, będącego podstawą orzeczenia. Ale z analizy przepisów prawa można wynieść to tylko, co jest normą prawną. Nic poza tym. Nie można doszukiwać się tego, co chciałoby się w przepisie prawa znaleźć, a czego tam niema.

Tego rodzaju metoda spotyka się z zarzutem, że jest nieżyciowa, że nie pozwala iść z postępem czasu. Trzeba się jednak zgodzić, że prawo pozytywne, prawo pisane, ma swój byt obiektywny i jego treść da się zawsze przy zastosowaniu powszechnie przyjętych zasad rozumowania logicznego ustalić. Rola prawa, jako normy społecznej, polega właśnie na tym, ażeby było rozumiane tak, jak tego chciał prawodawca. A jeżeli tak rozumiany przepis prawa nie odpowiada dzisiejszym potrzebom — to trzeba go zmienić.

Rzecz prosta, będzie tutaj obowiązywała powszechnie przy wykładni prawa obowiązująca zasada, że w grę wchodzące przepisy trzeba traktować w ich całokształcie. Mówiąc o strukturze prawnej samorządu terytorialnego nie można więc brać pod uwagę wyłącznie tzw. ustaw ustrojowych. Na strukturę prawną samorządu składają się częściowo przepisy prawa materialnego, dotyczące samorządu. Wtedy tylko nasze pojęcia uogólniające będą pełne, gdy będą oparte na całokształcie materiału prawnego. Chodzi tylko o to, ażeby były brane pod uwagę tylko normy prawne.

Nie zgadzam się z tezą dr Starościaka („Z rozważań nad funkcjonalną samodzielnością samorządu" — Rada Narodowa Nr 3/47), wypowiedzianą w sprawie badań nad zagadnieniem samodzielności samorządu: „Ograniczanie się do jednej tylko jego strony i wysuwanie istoty zjawiska na tle jednostronnego tylko oświetlenia go, rozpatrywanie go w jednej tylko płaszczyźnie, w płaszczyźnie prawa w oparciu o twierdzenie, że jest to płaszczyzna całkowicie abstrakcyjna, prowadzićby mogło do abstrakcji całkowicie nieprzydatnej w praktyce, zatem do scholastyki prawnej...".

Już na wstępie wypowiedziałem pogląd, że w badaniach nad samorządem badania nad prawną jego strukturą zajmują miejsce raczej skromne. Badania nad zagadnieniem samodzielności w samorządzie w ujęciu proponowanym przez dr Starościaka są typowym przykładem badań nad prawem w jego zastosowaniu i należą do polityki prawa, a nie do nauki prawa w ujęciu dogmatycznym. I jedne i dru-

gie są potrzebne, ale mają różne cele przed sobą i różne metody i jedne drugich nie wykluczają.

Jaworski (op. cit. st. 184) mówiąc o zarzutach stawianych metodzie ściśle prawniczego przepisu powiada, że „Zarzuty przeciwko martwocie takiej teorii polegają na niezrozumieniu, czym wogóle jest teoria. Musi być ona zawsze formalna w tym znaczeniu, by mogła objąć całą różnorodność i cały obszar badanych zjawisk. Już to samo czyni ją pustą, a że musi być przez to oczywiście abstrakcyjną, jest bezbarwną, nie uderza tymi nieskończonymi blaskami, którymi mieni się życie. W takim pojmowaniu rodzi się pytanie, jaki pożytek daje teoria? To samo pytanie nasuwa matematyka... Zresztą nauka nigdy nie powinna pytać o swoją użyteczność, spada ona nieoczekiwanie na teorię, ale spada napewno".

ANDRZEJ LONGCHAMPS

OSADNICTWO NA ZIEMIACH ODZYSKANYCH A PRAWO GÓRNICZE.

Prowadzona przez Państwo na Ziemiach Odzyskanych akcja osiedleńcza, wykazująca zrazu cechy doraźności, wywołane wyższymi, a pilnymi koniecznościami, doczekała się zasadniczego i jednolitego ujęcia w drugiej połowie roku ubiegłego. Dekrety z 6 września 1946 r. (Dz. U., poz. 279) o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska, oraz z 6 grudnia 1946 r. (Dz. U., poz. 389) o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na tymże samym obszarze, położyły kres dotychczasowej doryweczości i wielotorowości, określając w sposób definitywny zasady i tryb postępowania osiedleńczego, właściwość władz oraz prawa i obowiązki osadników, jako też umożliwiając uporządkowanie całego dotychczasowego osadnictwa tak rolniczego, jak i nierolniczego. Wykonanie tych dekretów jest w pełnym toku, a aparat osiedleńczy wykazuje nastawienie na możliwie szybkie pokrycie Ziem Odzyskanych gęstą siecią obiektów nieruchomych na prawie bądź użytkowania, bądź pełnej własności.

Prócz wskazanych wyżej przepisów mają dla akcji osiedleńczej również doniosłe znaczenie inne przepisy, jak np. prawo wodne i drogowe, szczególnie zaś prawo górnicze.

Jeżeli podkreślam szczególne znaczenie prawa górniczego w odniesieniu do Ziem Odzyskanych, to powodem tego jest nie to, by prawo górnicze zawierało dla tych ziem jakieś specjalne przepisy, ale to, że tu nabiera ono szczególniejszego znaczenia, ponieważ po pierwsze akcja państwowa w kierunku tworzenia nowych nieruchomych obiektów gospodarczych nigdzie indziej tak wielkich nie przybiera rozmiarów, po drugie wprowadza się na Ziemie Odzyskane w charakterze użytkowników lub właścicieli element nie zorientowany w sytuacji miejscowej i na ogół nie uświadomiony w zakresie prawa górniczego, jakkolwiek Ziemie Odzyskane (zwłaszcza ich część położona na zachodzie), stanowią teren o wielkim mineralnym potencjale, będącym jednym z głównych elementów ekonomicznej wartości tych ziem. Węgiel kamienny, węgiel brunatny, rudy metalowe i wysokowartościowe glinki występują tam w rozległych złożach. Jedne z nich

są już odkryte i stanowią przedmiot uprawnień górniczych, powstałych jeszcze w czasach niemieckich, co do innych odkrycia już poczyniono i obecnie toczy się postępowanie o nadanie własności górniczej, inne wreszcie są wiadome i w niedalekiej przyszłości będą szczegółowo badane. Mówiąc językiem potocznym, można określić ogólną powierzchnię samych istniejących już, a znanych władzom górniczym praw górniczych na około 350.000 ha, a łącznie z prawami jeszcze nieujawnionymi oraz z terenami, co do których praw górniczych jeszcze nie nadano — na zgórą pół miliona hektarów, co przy przeciętnej dziesięciohektarowej powierzchni działki osadniczej odpowiada ilości około pięćdziesięciu tysięcy rodzin.

I.

Prawo górnicze dochodzi na Ziemiach Odzyskanych do głosu już w samym początku procesu osiedleńczego. Osiedlanie polega w myśl obu na wstępie powołanych dekretów na oddawaniu poniemieckich nieruchomości w użytkowanie lub na własność (art. 25 i 31 dekretu z dn. 6.IX.1946 r. oraz art. 4 dekretu z dn. 6.XII.1946 r.). Właścicielem tych nieuchomości stał się Skarb Państwa Polskiego i to z kilku tytułów. Pomijając tytuły specjalne i ograniczając się do ogólnych, wymienić należy, jako w kolejności czasu pierwszy, art. 2 dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dn. 6.IX.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r., poz. 13); drugim tytułem jest art. 2, a w pewnych przypadkach i art. 3 ustawy z 3.I 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U., poz. 17 i 394), trzecim art. 2 dekretu z 8.III.1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U z 1946 r., poz. 87 i 395 i z 1947 r., poz. 77), a czwartym art. 4 dekretu z 6.IX.1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i b. Wolnego miasta Gdańska (Dz. U., poz. 279). Z pomiędzy tych czterech norm najaktualniejszą dla Ziem Odzyskanych jest niewątpliwie dekret z 8.III.1946 r., ile że na zasadzie tego dekretu cały poniemiecki majątek nieruchomy ipso iure stał się własnością Skarbu Państwa Polskiego. Wobec przejścia na własność Państwa wszystkich poniemieckich nieruchomości, akcja osiedleńcza sprowadza się do oddawania w użytkowanie lub na własność osobom trzecim gruntu państwowego. Władzami właściwymi dla decydowania w tym względzie są w odniesieniu do osadnictwa rolniczego władze administracji ogólnej i istniejące przy nich powiatowe i wojewódzkie komisje osadnictwa rolnego (art. 33 dekretu z 6.IX.1946 r.), zaś w odniesieniu do osadnictwa nierolniczego — komisje osadnictwa nierolniczego i odwoławcze komisje osadnictwa nierolniczego (art. 16 dekretu z 6.XII.1946 r.).

Otóż porządek ten ulega zasadniczej zmianie, gdy przedmiotem decyzji powyższych władz ma być grunt, co do którego istnieją prawa górnicze, czyli, krótko mówiąc, grunt pokryty polem górniczym. W myśl ustępu drugiego art. 81 prawa górniczego, który to artykuł

wprowadzony został dekretem z 3.II.1947 r. o zmianie prawa górniczego (Dz. U., poz. 93), oddanie takich gruntów osobom trzecim w posiadanie lub na własność, może nastąpić **tylko za zgodą władzy górniczej**. Władzą tą zgodnie z art. 190 prawa górniczego są okręgowe urzędy górnicze. Przepis art. 81 prawa górniczego wszedł w życie z dniem 11.III.1947 z mocą obowiązującą od dnia 31.XI.1946 r. (art. 5 dekretu z 3.II.1947 r.).

Nie trudno zrozumieć, jaka była ratio legis w tym przypadku W pierwszym rzędzie chodziło o interes państwowego kopalnictwa. Wszystkie w chwili obecnej na Ziemiach Odzyskanych istniejące prawa górnicze powstały, jak zaznaczono, za czasów niemieckich i stanowiły bodaj w stu procentach własność niemieckich osób fizycznych i prawnych. Tym samym stały się te prawa własnością Skarbu Państwa Polskiego bądź jako obiekt majątkowy z mocy art. 2 dekretu z dnia 8.III.1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich, bądź jako przedsiębiorstwo (nadanie górnicze) z mocy art. 2 i 3 ustawy z dnia 3.I.1946 r. o nacjonalizacji przemysłu. Państwo Polskie realizuje te prawa według pewnego planu tak ogólnego, jak i szczegółowego, określającego kolejność eksploatacji (odbudowy) poszczególnych części konkretnego złoża mineralnego. Przystąpienie do eksploatacji górniczej łączy się z zajęciem części powierzchni pola górniczego na potrzeby zakładu górniczego, które nie rzadko wyrazić się mogą w konieczności zniesienia istniejących tam budynków i uszkodzenia powierzchni, powodującego zmniejszenie się wartości gruntu, a nawet w zupełnym zniszczeniu tej powierzchni. Za zajęcie gruntu właściciel jego względnie użytkownik ma w myśl prawa górniczego (art. 81-a) otrzymać odpowiednie wynagrodzenie, względnie właściciel gruntu może w pewnych okolicznościach domagać się nabycia przez przedsiębiorcę górniczego gruntu na własność (art. 85 pr. górn.). W tym stanie rzeczy Państwu, jako przedsiębiorcy górniczemu nie może być obojętny fakt, że grunt dotychczas państwowy, oddany został w użytkowanie lub na własność komu innemu. Wówczas bowiem z jednej strony powstaje dla Państwa znaczne obciążenie finansowe, któreby w przeciwnym razie bądź wogóle nie wystąpiło, bądź wyraziło się operacją książkowo-rachunkową, a z drugiej wysuwa się wręcz szkodliwy politycznie moment rozgoryczenia osadnika, któremu dopiero co grunt oddano z zapewnieniem spokojnego użytkowania, a którego przedsiębiorca górniczy w tym użytkowaniu wybitnie ogranicza, o ile wogóle nie zmusza nawet do usunięcia się z działki. Tu nawiasowo nadmienić należy, że na Ziemiach Odzyskanych najrozleglejsze terenowo są złoża węgla brunatnego, położone tak płytko, że odbudowywać (eksploatować) je można jedynie systemem odkrywkowym, co łączy się nieuchronnie ze zniszczeniem powierzchni pola górniczego i koniecznością przesiedlenia jego mieszkańców.

Drugim motywem omawianego przepisu jest okoliczność, że niejednokrotnie interes prawidłowego toku eksploatacji górniczej

wymaga przejęcia przez państwowego przedsiębiorcę górniczego w całości lub w części (w miarę postępu robót górniczych) zarządu i użytkowania (nietylko górniczego, ale pełnego) gruntu leżącego w polu górniczym, aby wyeliminować konflikty z osobami trzecimi; postulatowi temu czyni zadość przepis ust. 3 art. 81 prawa górniczego, stanowiący, że Minister Przemysłu i Handlu może przejąć w zarząd i użytkowanie grunta państwowe, leżące w granicach pola górniczego na czas trwania ich eksploatacji górniczej. Przepis ten byłby martwym, a postulat niespełnionym, gdyby cały obszar gruntów państwowych, pokrytych polami górniczymi, został obsadzony osadnikami na prawie użytkowania lub własności. Niebezpieczeństwu temu zapobiega właśnie ustęp drugi art. 81.

Ustęp drugi artykułu 81 prawa górniczego wprowadza w procedurę osiedleńczą zupełnie nowy czynnik w postaci władzy górniczej, przyczym czynnik ten wyposażony jest głosem stanowczym: „bez zgody władzy górniczej grunt państwowy, leżący w granicach pola górniczego, nie może być oddany osobom trzecim na własność lub w posiadanie".

Wobec brzmienia artykułu 81 wszystkie po dniu 31.XII.1946 r. dokonane akty osadzenia osadników w charakterze użytkowników lub właścicieli na gruntach państwowych, pokrytych polami górniczymi, byłyby nieważne, gdyby władza górnicza nie wyraziła na nie swej zgody i w zasadzie Minister Przemysłu i Handlu, jako rzecznik górnictwa i zarazem główny wykonawca prawa górniczego może domagać się formalnego anulowania tych wszystkich aktów osiedleńczych. Akty osiedleńcze z okresu między 31.XII 1946 r. a 11.III 1947 r., kiedy to przepis art. 81 prawa górniczego nie mógł być władzom osiedleńczym znany, możnaby dla uniknięcia następstw unieważnienia aktu, niezwykle przykrych ze względów gospodarczych i politycznych, konwalidować formalnie przez wyjednanie dodatkowej zgody władzy górniczej, z równoczesnym jednak pouczeniem osadników o skutkach faktu, iż dany grunt jest pokryty polem górniczym. W okresie po 11 marca 1947 r. sytuacja staje się kłopotliwsza, gdyż tu przepis nowego art. 81 pr. górn. był już władzom osiedleńczym znany; ale i tu odpowiednie porozumienie między Ministerstwem Ziem Odzyskanych a Ministerstwem Przemysłu i Handlu mogłoby doprowadzić przynajmniej częściowo do wyjścia z kłopotu. Niemniej w pewnej ilości przypadków mogłaby powstać konieczność przesiedlenia osadnika gdzieindziej.

Praktyczne zastosowanie przepisu ustępu 2 art. 81 przedstawiać się będzie tak, że w pewnych przypadkach władza górnicza nie zgodzi się na oddanie gruntu państwowego osobie trzeciej w żadnej formie, w innych wyrazi zgodę na oddanie tylko w czasowe użytkowanie, w innych wreszcie, gdzie interes eksploatacji na to będzie zezwalać, dopuści nawet do nadania prawa własności.

II.

W dotychczasowych rozważaniach wyczerpany byłby jeden aspekt związku prawa górniczego z akcją osiedleńczą. Dotyka on raczej proceduralnej strony tej akcji i interesuje raczej tylko władze osiedleńcze. Jest jednak i drugi aspekt od strony wpływu prawa górniczego na prawo własności gruntu. Element osadzany na Ziemiach Odzyskanych jest albo bardzo ogólnikowo, albo zupełnie nieuświadomiony o istocie i zasięgu tego prawa. Konieczność uświadomienia o tym wystąpi tym jaskrawiej, gdy się weźmie pod uwagę art. 5 dekretu z 6.IX.1946 r. i art. 33 dekretu z 6.XII.1946 r., według których nieruchomości oddawane osadnikom są „wolne od wszelkich długów i ciężarów z wyjątkiem służebności, których utrzymanie w mocy uzna właściwa władza za niezbędne". Postanowienie to wywrzeć może na poszczególnych osadnikach wrażenie, że poza służebnościami mogą oni się nie liczyć z innymi ograniczeniami prawa użytkowania czy własności. A tak nie jest. Na tym bowiem paruset-tysięcznohektarowym obszarze, pokrytym polami górniczymi, względnie mogącym być nimi pokrytym z uwagi na bogactwa mineralne wiadome już, choć nie ujęte jeszcze w formę praw górniczych, spotka się osadnik oko w oko z działaniem prawa górniczego. Cóż więc powinien on o nim wiedzieć?

Celem i istotą prawa górniczego jest utworzenie instytucji własności górniczej i unormowanie realizacji jej społeczno-gospodarczego znaczenia. Własność górnicza jest swoistą instytucją prawa publicznego, powstałą przez ograniczenie własności gruntowej w rozumieniu prawa rzeczowego, wyrażające się wyłączeniem spod dyspozycji właściciela gruntu pewnych minerałów ze względu na ich znaczenie dla gospodarki społecznej. Przedmiotem własności górniczej jest konkretnie określone złoże mineralne, obszar zaś, w granicach którego złoże, stanowiące przedmiot własności górniczej, może być eksploatowane, zwie się polem górniczym. Pole górnicze może być przedmiotem dzierżawy (art. 21 pr. górn.), a obszar jego powierzchni może wynosić aż do 800 ha. Omawiana własność górnicza przedstawia się jako nieruchomość podlegająca ujawnieniu przez wpis do ksiąg hipotecznych (górniczych). Pomijając teoretycznie możliwy, ale praktycznie dziś mało prawdopodobny przypadek uzyskania przez osadnika prawa własności górniczej na własnym gruncie, stwierdzić należy, że oddziaływanie prawa górniczego na prawo własności gruntu nie ogranicza się tylko do wyłączenia spod dyspozycji właściciela gruntu znajdujących się w tym gruncie złóż mineralnych, ale że sięga znacznie głębiej. Oto z uwagi na wspomniane już społeczno-gospodarcze znaczenie minerału poddanego pod prawo górnicze, to ostatnie wyposaża właściciela i posiadacza tego minerału, t. j. właściciela (posiadacza) górniczego w szereg uprawnień zarówno w stosunku do podziemia, jak i do powierzchni gruntu, aby tylko ułatwić mu realizację społeczno-gospodarczego znaczenia da-

nego złoża mineralnego. W tym uprzywilejowaniu własności górniczej idzie prawo tak daleko, że wspomnianych uprawnień udziela nie tylko w stosunku do gruntów leżących w granicach pola górniczego, ale i do gruntów położonych poza jego granicami. Zobaczmyż co to są za uprawnienia.

Pierwszym najistotniejszym jest uprawnienie do zajęcia powierzchni gruntu dla potrzeb górniczych, o czym już w części I ogólnikowo wspomniano. W myśl artykułów 79 i 81-a prawa górniczego właściciel lub posiadacz (użytkownik) gruntu obowiązany jest odstąpić właścicielowi górniczemu w użytkowanie grunt potrzebny dla prowadzenia robót poszukiwawczych i dla potrzeb zakładu górniczego, w szczególności dla samych robót górniczych, dla wznoszenia budowli i zakładania urządzeń pomocniczych, jako to: sztolni, szybow, chodników, odkrywek, warsztatów, zbiorników wodnych, tam, kanałów, wodociągów, rurociągów, placów zwałowych i ładunkowych, urządzeń elektryfikacyjnych i telekomunikacyjnych, dróg, mostów, torów i innych urządzeń kolejowych, urządzeń ochronnych, mieszkań dla załogi, zakładów obróbczych (sortownie, płuczki, koksiarnie, brykieciarnie i t. p. i t. p.!). Te roboty górnicze i urządzenia wymienia szczegółowo artykuł 75 i 76 prawa górniczego. Obowiązek odstąpienia gruntu jest ciężarem odpłatnym. O istnieniu i warunkach tego obowiązku decyduje w braku porozumienia władza górnicza (art. 90 i 91 pr. górn.), od której decyzji strony mogą się odwołać, i to w kwestii obowiązku odstąpienia oraz położenia i rozmiarów odstępowanej działki, do Kolegium Górniczego, zaś w kwestii wysokości wynagrodzenia i innych warunków do sądu (art. 92 pr. górn.). W przypadkach, gdy wskutek użytkowania gruntu wartość jego się zmniejsza, lub gdy zajęcie trwać ma dłużej niż trzy lata, właściciel gruntu ma prawo domagać się, by zakład górniczy nabył zajęty grunt na własność i może prawa tego dochodzić w drodze sądowej (art. 84 i 85 pr. górn.). Od obowiązku odstąpienia wolne są tylko grunta zajęte pod budynkami mieszkalnymi, gospodarczymi lub służącymi dla celów przemysłowych i użyteczności publicznej oraz pod podwórza, a także grunta w promieniu 20 m. od wspomnianych budynków (art. 82 pr. górn.). Obowiązek odstąpienia gruntu dla potrzeb górniczych jest ciężarem poważnym i może w wielu razach decydować o utrzymaniu się osadnika na danej działce.

Dalszym ograniczeniem prawa własności gruntu jest przewidziane w art. 73 pr. górn. uprawnienie właściciela górniczego do zużywania dla potrzeb swego zakładu wszystkich skądinąd do gruntu przynależnych minerałów (glina, piasek, kamienie i t. p.), które wydobędzie przy sposobności eksploatacji górniczej. Ciężar ten jest bezpłatny. Bezpłatnie również obowiązany jest właściciel gruntu zezwolić na odprowadzenie przez jego grunt wód kopalnianych (art. 78 pr. górn.).

Swoistym ciężarem dla gruntu leżącego w granicach pola górniczego jest zakaz zmiany, bez zezwolenia władzy górniczej, rodzaju i sposobu użytkowania gruntu, w wyniku której to zmiany gospodarczy jego charakter miałby ulec istotnemu przekształceniu. Przykładowo wymienić można przemianę gruntu leśnego na pole orne lub łąkę i odwrotnie, przekształcenie łąki na stawy rybne, roli na plac budowlany i t. p. Również zgody władzy górniczej wymaga wznoszenie lub przebudowa trwałych budowli i innych urządzeń, dla których dokonania wymagane jest zezwolenie innych władz administracyjnych (budowlanej, wodnej i t. p.). Samo zezwolenie tych ostatnich władz nie wystarcza. Z ograniczeniem tym koresponduje uprawnienie właściciela górniczego do sprzeciwienia się wznoszeniu przez właściciela gruntu budowli i innych urządzeń, które mogłyby być w bliższej lub dalszej przyszłości zagrożone przez roboty górnicze. W razie takiego sprzeciwu pozostawia prawo górnicze właścicielowi gruntu trzy wyjścia: albo zaniechanie budowy wzamian za odszkodowanie z tytułu zmniejszenia się wskutek tego wartości gruntu, albo domaganie się od przedsiębiorcy górniczego, by zamiast takiego odszkodowania nabył odnośny grunt na własność, albo wreszcie dokonanie budowy na własne ryzyko bez perspektywy jakiegokolwiek odszkodowania (art. 102 i 104 pr. górn. oraz 99 (5) pr. górn.).

Do rzędu ciężarów po stronie właściciela gruntu zaliczyć należy obowiązek odstąpienia właścicielowi górniczemu prawa wydobywania piasku i innych materiałów nadających się do podsadzki mechanicznej, t. j. do wypełniania pustych przestrzeni, powstałych pod ziemią wskutek robót górniczych. Obowiązek ten ciąży nie tylko na gruncie leżącym w granicach eksploatowanego pola górniczego, ale na każdym gruncie pokrytym polem górniczym, chociażby ono nie było eksploatowane, a nawet na gruntach poza granicami pól górniczych. W tym ostatnim jednak przypadku tylko wówczas, gdy Państwowy Instytut Geologiczny stwierdzi istnienie na danym gruncie odpowiednich materiałów podsadzkowych. Z omawianym obowiązkiem łączy się zakaz udzielania przez właściciela gruntu, bez zgody właściciela górniczego, komukolwiek innemu równoległego prawa wydobywania z tego gruntu takichże materiałów. Jeżeli właściciel górniczy zgody odmawia, winien bądź nabyć dany grunt na własność, bądź zabezpieczyć swe prawa wydobywania materiałów podsadzkowych w drodze orzeczenia władzy górniczej. Obowiązek odstąpienia gruntu dla celu wydobywania materiałów podsadzkowych jest odpłatny (art. 95 i 96 pr. górn.).

Podobnie rzecz się ma z kwestią używania dla potrzeb zakładu górniczego wód wierzchnich. I tu właściciel gruntu obowiązany jest zezwolić na to używanie za odpowiednim wynagrodzeniem (art. 97 pr. górn.).

Ostatnim z szeregu tych istotnych ograniczeń prawa własności gruntu jest przepis stanowiący, że właściciel górniczy może żądać od właściciela gruntu zaniechania eksploatacji minerałów przynależnych do gruntu, jeżeli eksploatacja ta utrudnia lub uniemożliwia zakładanie i stawianie budowli oraz urządzeń pomocniczych, potrzebnych dla eksploatacji górniczej, lub gdy stanowi przeszkodę dla ruchu zakładu górniczego (art. 185 pr. górn.). Również i władza górnicza może z urzędu zakazać właścicielowi gruntu wydobywania minerałów do gruntów przynależnych, jeżeli wydobywanie to zagraża ochronie wyrobisk górniczych i urządzeń zakładu górniczego, lub technicznemu bezpieczeństwu pracy (art. 186 pr. górn.). Za zastosowanie się właściciela gruntu do tych zakazów względnie sprzeciwów, przysługuje prawo do wynagrodzenia, a gdy właściciel gruntu miałby być zmuszony dłużej niż trzy lata do zaniechania eksploatacji minerałów przynależnych do gruntu, może domagać się od zakładu górniczego nabycia gruntu na własność. Tego ostatniego roszczenia dochodzić może tylko sądownie.

III.

Dla zobrazowania całokształtu oddziaływania prawa górniczego na akcję osiedleńczą i na prawne położenie osadników należy wspomnieć ogólnie o problemie szkód górniczych. Eksploatacja górnicza może pociągnąć za sobą szkody na powierzchni gruntu. Przyczyn tych szkód może być wiele, głównym jednak powodem jest osiadanie górnych warstw ziemi wskutek wybrania pokładów spodnich. Prawo górnicze rozumie przez szkodę górniczą wszelką szkodę we własności gruntowej i jej przynależnościach wskutek robót górniczych w kopalni lub jednym z urządzeń pomocniczych. Które roboty pod to pojęcie podpadają, określa artykuł 75 prawa górniczego. Ogólnikowo powiedzieć można, że kryterium to jest bardzo rozległe. Otóż za wszystkie te szkody ma właściciel gruntu otrzymać od właściciela górniczego pełne odszkodowania. Jest to reguła, od której prawo górnicze dotychczasowe przewidywało nieliczne wyjątki. Sytuacja zmieniła się poważnie wskutek dekretu z 3.II.1947 r. o zmianie prawa górniczego: zmiana ta dotknęła szczególnie silnie właśnie teren Ziem Odzyskanych.

Oto według wprowadzonego tym dekretem ustępu (5) art. 99 prawa górniczego *właściciel pola górniczego nie odpowiada za szkody górnicze, jeżli własność nieruchomości po dniu 22 lipca 1944 r. została przez Państwo przeniesiona na osoby trzecie.* Ponieważ całe osadnictwo na Ziemiach Odzyskanych przedstawia się jako przeniesienie przez Państwo na osoby trzecie własności nieruchomości po dniu 22 lipca 1944 r., przeto osadnicy nie mogą tu liczyć na żadne odszkodowanie za ewentualne szkody gór-

nicze. Ratunkiem dla nich jest jedynie przepis zdania drugiego tego ustępu, stanowiący, że osadnicy mogą do dnia 1 października 1947 r. ubiegać się o oddanie im innych gruntów odpowiedniej wartości poza obrębem pól górniczych. Ratunek ten jest jednak problematyczny, gdyż po pierwsze rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych, które miało tę kwestię uregulować, nie ukazało się, a termin 1 października 1947 r. nadchodzi niebawem, po drugie zaś szkody górnicze powstać mogą nie tylko na gruntach leżących w polu górniczym, ale i poza nimi. Sytuacja poprawiłaby się do pewnego stopnia, gdyby władze osiedleńcze, nie czekając na ukazanie się zapowiedzianego rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych, przyjmowały już teraz zgłoszenia o zamianę gruntu oraz, gdyby, jako grunta zamienne, przydzielane były grunta w takiej odległości od pól górniczych, że niebezpieczeństwo szkód byłoby minimalne.

Na tym wyczerpywałby się całokształt wpływu prawa górniczego na prawa użytkowania własności gruntowej nadawane osadnikom na Ziemiach Odzyskanych. Jak widać wpływ ten jest poważny i niejednokrotnie sięga bardzo głęboko w prawo własności gruntowej. Dla przykładu można przytoczyć przebieg eksploatacji węgla brunatnego na Dolnym Śląsku w pow. Żarowskim, gdzie na przestrzeni około 4.000 ha pokłady węgla brunatnego odbudowywane są systemem odkrywkowym, łączącym się z zupełnym zniszczeniem powierzchni. Oczywiście nastąpi to na tej przestrzeni nie odrazu, ale postęp prac jest ciągły i co rok nowe partie działek narażone są na to zniszczenie. Tak sam mniejwięcej los czeka i inne pola górnicze na Ziemiach Odzyskanych.

Dla uniknięcia więc rozgoryczenia, żalów, a niejednokrotnie i prawdziwych krzywd po stronie osadników, konieczne jest posiadanie przez władze osiedlencze dokładnych informacyj o rozmieszczeniu pól górniczych i branie ich pod uwagę przy przeprowadzaniu akcji osiedleńczej.

JAN KOŚCIOŁEK

WSPÓŁUDZIAŁ PRACOWNIKÓW W USPRAWNIANIU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ.

(Artykuł dyskusyjny).

1. Łączność kierownictwa z pracownikami.

W walce o postęp, dobrobyt i odbudowę czynny udział bierze cały polski świat pracy. W pierwszych szeregach żołnierzy frontu pokojowej działalności i zmagań o pomyślność w rozwoju naszego nowego życia państwowego widzimy m. in. pracowników administracji publicznej. Fakt, że obecnie administracja publiczna — jako jeden z najważniejszych instrumentów współczesnego państwa — ma do spełnienia doniosłą rolę w realizacji planów naczelnych czynników państwowych, wysuwa ją na poczesne miejsce i każe zwrócić na nią należną uwagę. Na administrację spadają coraz to nowe zadania i nic nie wskazuje, by jej rola miała być zredukowana.

Praca nad usprawnieniem młodej i niedoskonałej administracji publicznej stanowi jeden z najważniejszych problemów Polski demokratycznej. Bez administracji zbudowanej na zdrowych zasadach i dostosowanej do aktualnych i przyszłych potrzeb, najracjonalniejsze plany nie będą mogły być wprowadzone w czyn i rezultaty pracy aparatu administracyjnego nie będą mogły odpowiadać oczekiwaniom czynników państwowych i społeczeństwa.

Administracja nasza, budowana pośpiesznie w trudnych warunkach, posiada sporo wad organicznych, których usunięcie jest doniosłym postulatem na najbliższą przyszłość. Z drugiej strony należy się liczyć z okolicznością, że aparat ten już istnieje, że jest w ruchu i że struktura jego jest skomplikowana, a poszczególne elementy — współzależne. To wszystko wskazuje, że jest to zagadnienie złożone i że nie może być rozwiązane przy pomocy doraźnych czy mechanicznych posunięć odgórnych.

Walka z przerostami i zwyrodnieniami organizacyjnymi, niewłaściwościami w zakresie gospodarki osobowej i wszelkiego rodzaju marnotrawstwem winna być stałym dążeniem nie tylko władz centralnych, lecz stać się również wspólnym programem wszystkich

pracowników administracji publicznej. Od współpracy pracowników, bez względu na zajmowane stanowisko, z centralnymi czynnikami, opracowującymi środki zaradcze, zależy w znacznej mierze powodzenie całej akcji. Polskiemu społeczeństwu potrzebny jest nie tylko pracownik administracyjny, sumiennie i rozumnie respektujący przepis prawa, oraz wykonujący zlecenia przełożonych, ale i współuczestniczący w ulepszaniu machiny administracyjnej.

Jedną z funkcji administracji spraw osobowych — w szerokim tego słowa znaczeniu — jest troska o utrzymanie łączności „dołu" z „górą" pracowniczą. Łączność ta występuje szczególnie wówczas, gdy przeciętny pracownik ma możność zabrania głosu, tak gdy chodzi o zażalenia i skargi (negatywny aspekt), jak i gdy zgłasza konstruktywne projekty i sugestie (pozytywny aspekt). Skłonność pracownika do utrzymania kontaktu z kierownictwem urzędu winna być doceniana przez przełożonych, a przytłumianie jej nie wychodzi na zdrowie nikomu. Doświadczony administrator nie szczędzi trudu, aby stwarzać atmosferę ułatwiającą kontakt z podległym personelem. Tak likwidowanie nieporozumień i konfliktów, zatruwających życie w zespołach, jak i omawianie bolączek, trawiących organizm pracy, są obowiązkiem kierowników zespołów pracy. Są to metody same przez się zrozumiałe, a jednak częstokroć niedoceniane w wirze zajęć codziennych. Jedną z wypróbowanych metod w tej dziedzinie są skrzynki pomysłów i konkursy pomysłowości, praktykowane u nas i zagranicą.

Rzeczą przełożonego jest troszczyć się o atmosferę współdziałania podległego personelu i oddziaływać zachęcająco dla pobudzenia współpracowników do wysiłków nad usprawnieniem działalności urzędu. Uda się mu to, jeżeli otoczenie przekona się, że zwierzchnik służbowy odnosi się z sympatią do ich prób w tym kierunku, że ocenia je poważnie i że trud pracownika nie idzie na marne. Aby system sugestyj pracowniczych nie przerodził się w rutynę i nie zamarł z tego powodu, potrzebna jest wyrozumiałość i zrozumienie przez zwierzchników służbowych znaczenia kooperacji współpracowników.

Przełożony, spotkawszy się z sugestią współpracownika na temat ulepszeń, zdaje sobie sprawę, że obowiązuje go opanowanie i szacunek dla wysiłku współpracownika z pobudek szlachetnych. To też, chociażby pomysły te wydały mu się truizmami lub nonsensami, nie traci równowagi, zachowuje się uprzejmie i nie odnosi się lekceważąco względem autorów w przeświadczeniu, że po nieudałych próbach może przyjść kolej na pomysły użyteczne. Jakkolwiek powiada się, że na cztery wnioski w systemie sugestyj tylko jeden ma praktyczną wartość, zważyć należy, że omawianie słabych stron pozostałych trzech pomysłów daje przełożonemu znakomitą okazję usunięcia braków w wyszkoleniu personelu.

System sugestyj pracowniczych nie powinien pogarszać stosunków między pracownikami a przełożonymi, lecz je wzmacniać. System ten uważany jest za jeden ze sposobów, mających przyczynić się do zbliżenia obu elementów pracy i nadania im zdrowej treści.

2. Rosja Sowiecka.

W Rosji Sowieckiej pod wpływem wskazań przywódców tej miary, jak Lenin i Stalin, przywiązuje się dużą wagę do wszystkiego, co pobudza do pomysłowości mas pracowniczych i zwiększenia wydajności warsztatów pracy. Propaganda szlachetnego współzawodnictwa, ogłaszanie osiągniętych wyników dzięki kooperacji zespołów i pojedynczych pracowników w stosunku do z góry nakreślonego planu nigdzie bodaj nie mają tak charakterystycznego wyrazu. Szturmowiec pracy — to bohater na odcinku swej działalności. Wynagradza się go lepiej, honoruje i przyznaje rozmaite przywileje. Kult rzetelnej pracy stwarza tam atmosferę porozumienia kierownictwa z dołem. Z drugiej strony potępia się publicznie niedbalstwo i marazm. Jest to bodaj jedyny kraj, który zna odznaczenia „orderem osła".

Z wielce pouczających pism Stalina dowiadujemy się, że zarzucono tam dawniejszy slogan „o wszystkim rozstrzyga technika", a zastąpiono go nowym zawołaniem „o wszystkim rozstrzygają kadry". Stalin kładzie nacisk na znaczenie właściwego stosunku kierowników do mas pracujących, na konieczność doceniania niezmierzonych możliwości drzemiących po stronie pracowników, które pobudzone umiejętnie zdolne są doprowadzić do niezwykłych osiągnięć. Nie maszyny stanowią największą wartość w fabryce, ale robotnicy stanowiący ich obsługę.

Lenin stał na stanowisku, że nie tylko trzeba pouczać masy, ale i korzystać z nauki płynącej z mas. Zasadę tę tak tłumaczy Stalin: „Po pierwsze oznacza to, że my jako kierownicy nie powinniśmy być zarozumiali i musimy zrozumieć, że, jeżeli jesteśmy członkami Centralnego Komitetu lub komisarzami ludowymi, nie oznacza to, że posiadamy pełną znajomość rzeczy, potrzebną do prawidłowego sprawowania kierownictwa. Oficjalne stanowisko samo przez się nie daje jeszcze wiedzy i doświadczenia.

Po drugie oznacza to, że nasze osobiste doświadczenie, jako przywódców, jest niewystarczające, aby poprawnie kierować, wobec czego potrzebne jest, aby doświadczenie przywódców uzupełnione zostało przez doświadczenie mas, przez doświadczenie zwykłych członków partii, przez doświadczenie klasy pracującej, przez doświadczenie ludu.

Po trzecie oznacza to, że nie możemy na chwilę osłabiać, a tym bardziej zrywać naszej łączności z masami.

Po czwarte oznacza to, że musimy zwracać baczną uwagę na głos mas, na głos zwykłych członków partii, na głos szarego człowieka, na głos ludu.

My kierownicy — brzmią słowa Stalina — widzimy rzeczy, wydarzenia i społeczeństwo tylko z jednej strony — powiedziałbym z góry. Nasze pole widzenia jest oczywiście więcej lub mniej ograniczone. Masy natomiast widzą rzeczy, wydarzenia i społeczeństwo z innej strony — powiedziałbym — z dołu. I ich pole widzenia jest do pewnego stopnia ograniczone. Aby otrzymać prawidłowe rozwiązanie spraw, trzeba ująć razem owe oba doświadczenia. Wtedy dopiero może kierownictwo zadowolić".

Zasady te są aktualne we wszystkich rodzajach działalności ludzkiej, wykonywanej przy pomocy większych lub mniejszych zespołów pracy i zasługują w sposób wyjątkowy na spopularyzowanie ich szczególnie w administracji publicznej. Z drugiej strony ułatwiają one zrozumienie tajemnicy niezwykłych osiągnięć Rosji Sowieckiej w okresie ostatniego 25-lecia.

3. Stany Zjednoczone.

Stany Zjednoczone są kolebką skrzynek pomysłów. W administracji publicznej Stanów Zjednoczonych walka z niepotrzebną pisaniną, dublowaniem prac i marnotrawstwem czasu i grosza publicznego prowadzona jest w szeregu resortów federalnych z różnym nasileniem. Jednym ze środków w tej zawsze aktualnej akcji jest system sugestyj, przeszczepiony na grunt urzędów publicznych z administracji przemysłowej. I tak np. w marynarce Stanów Zjednoczonych zaczęto go stosować już w r. 1918. Przed ostatnią wojną system sugestyj funkcjonował ze zmiennym skutkiem; często niedomagał wskutek niedoceniania jego znaczenia przez naczelne kierownictwo resortu. Gdy warunki obecnej wojny narzuciły konieczność racjonalnego wykorzystania wszystkich sił ludzkich i materialnych, powrócono do ulepszenia go i zaapelowania do szerokich rzesz pracowników o nadsyłanie pomysłów i uwag na temat udoskonalenia aparatu administracyjnego, redukcji zbędnych czynności i personelu. Rozesłano kwestionariusze i zapowiedziano ponętne nagrody za wyjątkowo cenne sugestie. Pracownicy zareagowali pozytywnie, zaczęły napływać liczne wnioski. W ciągu 7-miu tygodni otrzymano ponad 400 listów, dzięki którym udało się zaoszczędzić około 9.000 godz pracy w jednym miesiącu.

Każdy departament resortu i jego podległe urzędy, zatrudniające ponad 500 pracowników cywilnych, posiadają własną komisję nagród. Komisje rozpatrują napływające projekty, orzekają o ich wartości i w razie dodatniej oceny określają wysokość nagrody. Każda komisja składa się z 5-ciu członków, wyznaczonych przez naczelne władze. Jeden z członków jest przewodniczącym; dwaj członkowie powołani są do wypowiadania swej oceny w sprawach technicznych, dwaj inni w sprawach organizacji i biurowości. Otrzymane sugestie segreguje się na dwie kategorie: zasługujące na nagrodę i załatwione negatywnie. W tym drugim przypadku komisja zawiadamia autora

z podaniem powodów nieuznania pomysłu za praktyczny, a jednocześnie zwraca się mu jego opracowanie.

W razie uznania wniosku za przedstawiający istotną wartość, komisja wyznacza autorowi sumę pieniężną jako nagrodę. Między 25 czerwca a 3 grudnia 1942 r. przyznano w jednym z resortów 706 nagród, przyczym wysokość ich wahała się od 5 do 150 dolarów — na łączną sumę 4.780 dolarów.

Amerykanie powiadają, że przeznaczenie stosunkowo wysokich sum na nagrody za sugestie kalkuluje się, bo oszczędności uzyskane tą drogą przewyższają wielokrotnie wydatki. Dzięki licznym sugestiom otrzymano sporo cennego materiału, wskazującego czynnikom kierowniczym, jak należy praktycznie zorganizować produkcję wojenną, które czynności należy skasować, jako niepotrzebne i jak usprawnić organizację urzędu oraz metody pracy.

4. Wielka Brytania.

Brytyjczycy również mają niemałe doświadczenia z systemem sugestyj. Wyprowadzono go w życie łącznie z akcją reorganizacyjną przeprowadzoną na wielką skalę w administracji pocztowej w okresie między obu wojnami światowymi. Poczta brytyjska jest jedną z najlepiej funkcjonujących gałęzi administracji publicznej. Zanim do tego doszło, resort ten przedsięwziął cały szereg kroków przekształcających ogromną aparaturę pocztową w jeden prawidłowo zorganizowany mechanizm. W toku usprawnienia działalności urzędów pocztowych uznano za stosowne wykorzystać pomoc personelu manipulacyjnego, a więc zwrócono się do tych, którzy zasadniczo nie ponoszą odpowiedzialności za organizację i metody pracy w urzędach pocztowych. Reorganizatorzy wychodzili ze słusznego założenia, że każdy pracownik, wykonując choćby najprostszą pracę codzienną, poznaje tę pracę tak głęboko, że ma możność zaobserwowania wszystkich jej składników, a tym samym spostrzega wszystkie usterki i zbyteczne czynności i dlatego jest w stanie najlepiej ocenić własną pracę i zaproponować sposoby jej przyśpieszenia i usprawnienia.

Nagrody za wartościowe pomysły wynosiły od 1 do 10 funtów angielskich. W ciągu roku wpływało tu około 10.000 sugestyj, z których w przybliżeniu 10 procent był nagradzany.

System sugestyj wprowadzono również w niektórych innych resortach, jak np. w Ministry of Labour, gdzie specjalny komitet rozpatrując poszczególne pomysły segreguje je na A, B lub C, zależnie od praktycznych wartości. Ocenę wpisuje się w aktach osobowych pracownika.

W administracji kolejowej W. Brytanii znana jest praktyka, polegająca na instytucji konferencyj kolejowych, złożonych w połowie z przedstawicieli pracowników. Na zebraniach tych pracownicy wespół ze zwierzchnictwem omawiali zagadnienia związane z rozwo-

jem przedsiębiorstwa, usprawnieniem administracji, pracy w warsztatach, środkami zapobiegającymi nieszczęśliwym wypadkom, warunkami służby pracowników i t. p.

Oprócz systemu konferencyj rad kolejowych pracodawcy doszli do przekonania, że organizacja skrzynek propozycyj pracowników jako środek współpracy z zespołem pracowników jest czymś, z czego nie wolno zrezygnować.

W czasie ostatniej wojny system sugestyj cieszył się dużym poparciem czynników rządowych, idea „sugestion boxes" dosięgła nawet tam, gdzie przed tym nie był on znany lub natrafiał na przeszkody.

5. Założenia systemu sugestyj pracowniczych.

System sugestyj pracowniczych nie jest nowością dla nas. Przed wojną tu i ówdzie był próbowany tak w większych przedsiębiorstwach, jak i niektórych tylko działach administracji publicznej. W obu wypadkach naczelne kierownictwo doceniało wartość, jaką on przedstawiał. Akcja ta kończyła się z niejednakowym skutkiem. Jedni zarzucali go po pewnym czasie w przekonaniu, że się nie opłaca, drudzy dochodzili do wręcz przeciwnego wniosku i zajęli się jego udoskonaleniem. Na ogół jednak akcja ta miała u nas charakter eksperymentalny i utrzymała się w nielicznych instytucjach, których organizację oparto na nowszych zasadach.

Głównymi przyczynami niepowodzenia systemu były: niedomagania w założeniach systemu, brak zainteresowania po stronie kierowniczych czynników w administracji, nieprzychylne stanowisko bezpośrednich przełożonych pracowników, zwlekanie z rozpatrzeniem sugestyj i niewystarczające nagrody.

System sugestyj ma zapewnić naczelnemu kierownictwu możność otrzymywania od pracowników danego działu administracji projektów i uwag z pomysłami wprowadzenia ulepszeń. Znawcy administracji personalnej zalecają go jako jeden ze sposobów pobudzania pracowników do studiów i pracy nad problemami związanymi z ich pracą zawodową, jako jedną z metod utrzymania atmosfery współdziałania góry hierarchicznej z dołem oraz zorientowania się w rzeczywistych możliwościach potencjonalnych pracowników. Te ostatnie są bardzo często tajemnicą dla czynników naczelnych głównie dlatego, że uzdolniona jednostka, wtłoczona w schemat rutyny wielkiego urzędu, nie ma okazji ujawnienia nieprzeciętnych uzdolnień czy specjalnych kwalifikacji osobistych. Aby system dał wyniki, musi być zapoczątkowany w sposób trafiający do przekonania pracowników, powinien polegać na zaproszeniu szerokich rzesz pracowniczych do wysiłku w walce z marnotrawstwem i akcentować wyraźnie, że celem akcji jest usprawnienie danego działu administracji, aby tą drogą udoskonalić obsługę potrzeb publicznych, a tym samym służbę na rzecz społeczeństwa.

Kompetencyjne opracowanie samego systemu należy z reguły do centralnych komórek organizacyjnych, zajmujących się planowaniem, usprawnieniem maszynerii administracyjnej i ustalaniem metod pracy w urzędach. Aby system się przyjął, trzeba by przedewszystkim samym władzom naczelnym naprawdę zależało na wprowadzeniu go w życie i na pozyskaniu współpracy pracowników w tym przedsięwzięciu.

Przeciwnicy systemu wskazują, że przecież i bez tego pracownicy mają możność przedstawiania swych wniosków reorganizacyjnych w drodze służbowej swoim bezpośrednim przełożonym i wobec tego ustanawianie formalnego systemu, upoważniającego pracownika do wysyłania swych pomysłów z pominięciem drogi służbowej jest niekonieczne, a z pewnych względów nawet niepożądane. Wysuwając objekcje przeciw daniu wolnej ręki w krytyce istniejącego stanu rzeczy, kierują się obawą przed ujawnieniem ujemnych stron w aktualnych warunkach pracy, których najczęściej są sami sprawcami. Ich zdaniem system daje podstawę do inwazji podległego pracownika w sferę zastrzeżoną dla nich, sprowadza rzekomo obniżenie autorytetu przełożonego i grozi rozbiciem dyscypliny w urzędzie. Przełożeni obawiający się wciągania szerokich mas pracowniczych w proces stałego usprawniania administracji — to potężna zapora w próbach zaprowadzenia systemu sugestyj. Tam, gdzie dyscyplina w urzędzie opiera się na starych zasadach ślepego posłuszeństwa i bezkrytycznego potakiwania, tam istotnie niema mowy o istnieniu sprzyjających warunków do tolerancyjnego odnoszenia się do próby krytyki i zmiany status quo. Kto śmiał wystąpić z nowymi pomysłami, spotka go nie uznanie, ale represja, która innych odstraszy od „mieszania się do nieswoich rzeczy". Jest rzeczą miarodajnych czynników zatroszczyć się w przyszłości o zapobieżenie takiemu nastawieniu administratorów na kierowniczych stanowiskach.

Władze naczelne wprowadzając system sugestyj powinny ustalić i wyraźnie określić, jakie problemy mają być objęte programem. Na ogół istnieje przekonanie, że największą wartość mają pomysły odnoszące się nie do drobnego fragmentu pracy urzędu, ale do określonej całości. Następujące problemy ogólno-administracyjne nadają się do objęcia ich przez system sugestyj przy Prezydium Rady Ministrów: ulepszenia w strukturze organizacyjnej, poprawa stosunków zachodzących między urzędem a publicznością, ulepszenia technik pracy biurowej, metod pracy, wykorzystanie maszyn i narzędzi, poprawa w warunkach pracy, organizacja wypoczynków, eliminowanie niepotrzebnych czynności, redukcja kosztów i t. p. Natomiast do resortowych systemów projektów pracowniczych nadają się wszystkie sprawy związane z załatwianiem spraw należących wyłącznie do danego ministerstwa.

Po ustaleniu planu co do zakresu rzeczowego rozważa się z kolei i ustala inne szczegóły systemu, a to:

— aparat administracyjny powołany do administracji systemu,

— tryb postępowania normujący przyjmowanie, załatwianie i wynagradzanie cenniejszych sugestyj, oraz tryb postępowania w sprawie pomysłów uznanych za niepraktyczne,

— przyznanie nagród (rodzaje),

— określenie, które rodzaje pracowników są dopuszczone do udziału w akcji objętej przez system.

Aby system się przyjął, powołuje się specjalny aparat, którego obowiązkiem jest załatwiać czynności związane z uruchomieniem systemu i załatwianiem najważniejszych czynności, wynikających z jego prowadzeniem. W tym celu władza wyznacza jednego lub więcej urzędników, tworzących referat systemu sugestyj. W niektórych państwach czynności te przekazuje się specjalnym ad hoc powołanym komisjom, złożonym z przedstawicieli urzędu i danej grupy pracowników. Np. w Stanach Zjednoczonych przyjął się system komisyjny i jemu zawdzięcza się popularność samego systemu wśród mas pracowniczych. Komisji przewodzi wyższy urzędnik administracyjny, wyznaczony przez ministra. Ale i w tym przypadku jeden z pracowników pełni rolę sekretarza, dobieranego starannie. Na stanowisko to nadają się jednostki znane w danym dziale administracji z rzetelności, taktu i umiejętności współdziałania z innymi, obdarzone zaufaniem naczelnego kierownictwa i posiadające dobre stosunki z działem personalnym.

Przyjęcie się systemu zależy — jak już nadmieniłem — od poparcia czynników kierowniczych. Nie wystarczy jednak, że np. w ministerstwie minister jest aktywnym jego zwolennikiem, lub w zarządzie miasta prezydent rozumie jego dodatnie strony. Bez czynnego współdziałania wszystkich dyrektorów i naczelników, zajmujących kluczowe stanowiska w strukturze orgnizacyjnej urzędu, należy się liczyć z uiknięciem inicjatywy wnet po jej rozwinięciu. Dlatego błędem byłoby pominięcie ich już we wstępnym stadium, przygotowującym grunt pod zamierzoną siejbę.

Pierwszym krokiem, poprzedzającym wprowadzenie systemu, powinien być komunikat szefa urzędu, przedstawiający istotę rzeczy oraz kończący się apelem skierowanym do wszystkich pracowników o poparcie inicjatywy i zaproszeniem na zebranie informacyjne. W czasie obrad istnieje okazja rozwinięcia przedmiotu w sposób trafiający zebranym do wyobraźni i usunięcia ewentualnych wątpliwości i niedomówień, poinformowania o składzie osobowym komisji sugestyj, o sposobach nadsyłania sugestyj, o metodach ich praktycznej wartości oraz o wysokości sum przeznaczonych na nagrody. Pożądane jest również położenie nacisku, że sugestie uznane za wartościowe będą odnotowywane w listach kwalifikacyjnych pracowników, będą predystynowały autorów do pierwszeństwa w akcji awansowej na stanowiska wyższe, do których piastowania dany pracownik się nadaje.

. Popieranie programu sugestyj polega nie tylko na słownym zaapelowaniu do pracowników. Praktykuje się nadto wywieszanie graficznych afiszów, przedstawiających ogrom marnotrawstwa w poszczególnych dziedzinach pracy, i szkód stąd wynikających dla instytucji i gospodarstwa narodowego oraz zawierających wezwanie do pracowników o wskazywanie sposobów, jak temu zapobiegać. Afisze tego rodzaju, umieszczone na widocznych miejscach, stale przypominają system sugestyj i kierują myśl w pożądanym kierunku.

Aby nie dopuścić do zniechęcania się w razie niezaaprobowania pomysłu przez komisję, umieszcza się na wspomnianych ilustracjach takie hasła, jak np.: „Nie zrażaj się, jeżeli Twoja pierwsza sugestia nie została uznana za praktyczną do przeprowadzenia", „Trening i dłuższy wysiłek poprzedza sukcesy nie tylko w sporcie, ale i w zakresie Twojej pracy; ćwicz więc Twój umysł i zastanawiaj się nad treścią sugestyj" i t. p.

W celu utrzymania idei systemu w stanie nieustannie żywym, zaleca się wydawanie przez komisję periodycznego biuletynu, zawierającego wszystkie ważniejsze posunięcia komisji i sprawozdania z działalności. Jednym z najistotniejszych komunikatów będą szczegółowe informacje dotyczące rozdziału nagród za cenne sugestie.

6. Postępowanie z sugestiami.

Jedną z zasadniczych kwestyj, z którą spotkają się organizatorzy systemu sugestyj, jest tryb przesyłania sugestyj przez autorów do komisji oraz czynności, następujące po wpłynięciu materiałów do biura komisji. Jednym ze sposobów jest przesyłanie poszczególnych sugestyj wprost pod adresem komisji, który powinien być ogłoszony.

Są trzy sposoby składania propozycyj:

1) za pomocą formularzy, odnoszących się specjalnie do określonego zadania,

2) za pomocą formularzy ogólnych,

3) w formie dowolnej bez formularzy.

Co się tyczy formy podanej pod 1) i 2) jedna z metod polega na używaniu specjalnych formularzy zaopatrzonych w numery seryjne, złożonych z dwóch części. Pracownik, przesyłając swoje uwagi i wnioski wysyła część pierwszą, nie podając swego nazwiska i zachowuje część drugą (odcinek), która służy w przyszłości do zidentyfikowania autora sugestyj. Znane są również formularze, składające się z trzech części. Pierwsza zawiera miejsce na sprecyzowanie sugestji i podaje numer seryjny bez nazwiska pracownika, druga część zawiera nazwisko autora i numer seryjny i przechowywana jest w aktach komisji, zaś trzecią część jedynie z numerem seryjnym zatrzymuje pracownik. Ten rodzaj formularzy ma powodzenie wówczas, gdy pracownikom zależy na anonimowości tak długo, dopóki ich pomysły nie przejdą przez sito dyskusji. Ponadto należy się liczyć z okolicznością, że ze względów czysto ludzkich niekiedy samo nazwisko autora mogłoby usposabiać do subiektywnego traktowania

elaboratu. Dlatego wspomniany sposób utrzymania nazwiska autora na boku w ciągu procesu oceniania ma licznych zwolenników.

Tak, jak istnieją różne sposoby w przesyłaniu materiałów do komisji, podobnie jest z metodami oceny otrzymanych sugestyj. Według jednej z nich komisja przesyła sugestię do kierownika właściwego rzeczowo działu i opiera swe dalsze postanowienia na jego opinii. Zarzuca się tej metodzie, że sugestie zasługują często na szersze potraktowanie i że poruczenie kierownikowi odpowiedzialnemu za jeden rodzaj funkcji może prowadzić do oceny ze zbyt ciasnego punktu widzenia. Najwłaściwszą drogą jest posługiwanie się kilku specjalistami.

7. Uwagi końcowe.

Władza wprowadzając system sugestyj (projektów) pracowniczych wydaje regulamin, w którym wskazuje cel systemu, organizację i uprawnienia organów powołanych do wykonywania czynności z nim związanych, tryb postępowania przy nadsyłaniu pomysłów i wniosków, postępowanie i ocenę projektów, przyznawanie nagród oraz ogłaszanie wyników.

WŁADYSŁAW CZAPINSKI

VII MIĘDZYNARODOWY KONGRES NAUK ADMINISTRACYJNYCH W BERNIE.

Instytucja Międzynarodowych Kongresów Nauk Administracyjnych powstała w r. 1910 w Brukseli, gdzie odbył się pierwszy Kongres. Ustalono na nim, że następne Kongresy będą odbywały się periodycznie w okresach 3-letnich w coraz to innym kraju. Celem przygotowania przyszłych Kongresów powołano do życia stały organ pod nazwą Międzynarodowej Stałej Komisji.

W r. 1928 zaczęto wydawać czasopismo: „Revue Internationale des Sciences administratives".

Kolejny czwarty Kongres, który odbył się w Madrycie w 1930 r., postanowił przekształcenie tej Stałej Komisji Kongresów na Międzynarodowy Instytut Nauk Administracyjnych (Institut International des Sciences Administratives) o charakterze stowarzyszenia ze stałą siedzibą w Brukseli. Statut Instytutu został ogłoszony 30 stycznia 1932 r. w Monitorze belgijskim, t. zn. publikacji przeznaczonej do ogłaszania aktów legislacyjnych.

Następne Kongresy odbyły się w 1933 r. w Wiedniu i w r. 1936 w Warszawie.

Kongres obecny (22—30 lipca 1947 r.) odbył się po dłuższej przerwie, wywołanej zwieruchą wojenną w stosunkach międzynarodowych, co musiało odbić się na jego charakterze.

Przede wszystkim był on obesłany bardzo licznie, gdyż wzięło w nim udział kilkuset delegatów, reprezentujących 52 kraje wszystkich części świata. Wśród nich oczywiście nie było reprezentantów Niemiec i faszystowskiej Hiszpanii. Niektóre kraje były bardzo licznie reprezentowane, np. Francja i Belgia, inne ograniczyły się do wysłania zaledwie paru reprezentantów, kraje zaś nie należące do Instytutu, obserwatorów.

Polska była reprezentowana przez Prof. Dr. Maurycego Jaroszyńskiego (przewodniczący delegacji), prof. Dr. Stefana Rozmaryna, Dr. Aleksandra Hermelina, Dr. Wacława Brzezińskiego, Dr. Jerzego Staróściaka i Nacz. Wydz. Władysława Czapińskiego, jako delegata Ministra Adm. Publ.

Prof. Dr. Jaroszyński został powołany do składu Prezydium Kongresu.

Obrady odbyły się w pięknej sali Parlamentu Szwajcarskiego w Bernie, którego wszystkie pomieszczenia były oddane do dyspozycji Kongresu.

Techniczna organizacja Kongresu stała na wysokim poziomie. W szczególności każdy uczestnik mógł otrzymać mały radiowy aparat odbiorczy, zawieszony na szyi, a pozwalający na słuchanie przemówień w wybranym przez siebie języku spośród języków obrad (francuski, angielski, włoski, niemiecki), w dowolnej części gmachu Parlamentu.

Odmiennie niż podczas poprzednich Kongresów obrady nie odbywały się w sekcjach. Przedmiotem ich były 4 tematy:

1) Zadania spadające na Państwo nazajutrz po wojnie światowej oraz nauki, które należy wyciągnąć z doświadczeń tej wojny w zakresie administracji (en matiere administrative).

2) Kierownik rządu i organizacja jego służb.

3) Udział urzędników (des fonctionaires) w prowadzeniu administracji centralnej i lokalnej.

4) Stanowisko władz regionalnych i lokalnych w stosunku do władz centralnych.

Na każdy z tych tematów zgłoszono po kilkanaście referatów, które były rozdane uczestnikom Kongresu przed rozpoczęciem obrad. Delegacja polska uzupełniła je przywiezionymi przez siebie referatami.

Wyznaczeni referenci generalni wygłosili w streszczeniu swe referaty w dniach 23, 24, 25 i 28 lipca. 1-szy M. Leimgruber, kanclerz Konfederacji Szwajcarskiej, 2-gi M. Moreau z Uniwersytetu w Liege, 3-ci M. Day, wiceprezydent National Whitley Council Londyn, 4-ty prof. Puget, Radca Rady Państwa, Paryż. W dyskusji nad referowanymi zagdnieniami, trwającej po parę godzin, zabierali głos przedstawiciele różnych krajów, uzupełniając względnie przeciwstawiając się tezom referenta.

Spośród polskich delegatów zabierali głos w dyskusji: Dr. Jaroszyński, Dr. Rozmaryn i Dr. Brzeziński, wysuwając argumenty rzeczowe przeciwko zbyt ogólnikowym, niedostatecznie uwzględniającym różnice terenowe, sformułowaniom niektórych wniosków.

W południe 28 lipca odbyła się dyskusja generalna nad wnioskami przedkładanymi zgromadzeniu ogólnemu Instytutu, poczem nastąpiło zebranie Komisji redakcyjnej wniosków i zebranie Biura Instytutu, a następnie statutowe zgromadzenie ogólne Instytutu.

Przejęte en bloc wnioski Kongresu mają następujące brzmienie:

C o do 1-go z a g a d n i e n i a:

I. Obywatele powinni być chronieni przeciwko nadużyciom, czy błędom władz administracyjnych, za pomocą środków kontroli działalności administracyjnej, a w szczególności przez zapewnienie urzę

dowego (official) rekursu łatwo osiągalnego dla wszystkich stron interesowanych.

II. Mając na względzie stałe przystosowanie do zadania, któremu mają służyć, władze administracyjne powinny stale dążyć do udoskonalenia ich organizacji, do ulepszenia sposobu jej prowadzenia oraz modernizacji jej czynności, poświęcając należytą uwagę warunkom pracy i prawom oraz obowiązkom swych urzędników.

III. Władze administracyjne powinny zwracać troskliwą uwagę zarówno na etyczny rozwój urzędnika publicznego, jak na jego postęp zawodowy, ze specjalnym uwzględnieniem wdrożenia mu poszanowania dla prawa i dla podstawowych praw człowieka.

IV. Do wykonania zadań specjalnych władze administracyjne mogą, gdy nie jest to zakazane przez prawo, wykorzystywać w warunkach właściwych, usługi organizacyj lub agencyj istniejących lub powoływanych do życia, a niezależnych od władz administracyjnych, względnie mogą udzielac pomocy tego rodzaju organizacjom lub agencjom.

C o d o 2-g o z a g a d n i e n i a:

I. Należy zauważyć, że nagłówkiem Kierownika rządu (Chef of executive) zostały objęte instytucje o bardzo odmiennych strukturach organicznych. Funkcje tych władz polegają głównie na koordynowaniu polityki administracyjnej i działalności różnych urzędów (agencies) Państwa, w szczególności Ministerstw, w zakresie zadania wykonania programu lub generalnego planu.

II. We wszystkich krajach ważnym jest, aby urzędy sprawujące władzę Szefa rządu miały do swej dyspozycji właściwe służby, potrzebne do wypełnienia ich roli koordynatora.

C o d o 3-g o z a g a d n i e n i a:

I. Kongres wyraża przekonanie, że wydajność i sprawność administracji oraz zadowolenienie pracowników będą zapewnione przez ustanowienie dla Służby Publicznej stałego aparatu, przy pomocy którego przedstawiciele Rządu i stowarzyszenia pracownicze będą mogły wejść w stały kontakt dla omawiania nie tylko warunków służby i innych przedmiotów, dotyczących interesów pracowniczych, ale również i innych zagadnień administracji, w których doświadczenie i pomysły (ideas) pracowników mogą być pomocne.

II. Poza tym, zdaniem Kongresu, ustrój powyższego aparatu powinien odpowiadać takim wymaganiom, aby stało się możliwe wprowadzanie w życie i przestrzeganie wyników osiągniętego obopólnie porozumienia pod odpowiedzialnością, a w konsekwencji pod władzą, administratora, względnie Ministra.

C o d o 4-g o z a g a d n i e n i a:

I. Stosunki między centralnymi a miejscowymi (albo prowincjonalnymi) władzami są zorganizowane i wywierają wpływ stosownie do przeważającego systemu politycznego oraz warunków ekonomicznych i społecznych, istniejących w każdym kraju. Te stosunki powinny być rozwijane w atmosferze wzajemnego zaufania i dobrej woli, w obrębie zakreślonym przez prawa.

II. Wzrost w ilości i rozmiarze służb publicznych nie powinien być dozwolony ze szkodą dla doniosłości władz miejscowych i prowincjonalnych, a zadaniem władzy centralnej jest zapewnienie normalnego zakresu działania dla takich władz oraz zużytkowanie ich służby w miarę właściwości (where appropriate).

III. Dla zmniejszenia trudności finansowych, na które natrafiają władze lokalne i prowincjonalne, bez konieczności znacznego rozszerzenia dodatku państwowego na ich rzecz (extension of grants in aid), co grozi zredukowaniem realnego zakresu wolności zapewnionej tego rodzaju władzom, muszą być zapewnione odpowiednie źródła wydatkowe dla wypełnienia ich funkcji oraz zakres władzy (powers), pozwalający na ich ekonomiczne zużytkowanie, a równocześnie powinno być rozwijane jasne sprecyzowanie tego zakresu aż do granic wydatków odpowiednich dla władzy centralnej oraz zarządów miejscowych i prowincjonalnych.

Aby ułatwić realizację postulatów wyżej wyrażonych, Międzynarodowy Instytut Nauk Administracyjnych uczyni ze swej strony co następuje:

1) Postawi do dyspozycji swych Członków Państw i ich urzędów swoją bibliotekę i całość swej dokumentacji związanej z zagadnieniami;

2) Przedsięweźmie wszelkie badania lub studia oraz przygotuje projekty oraz plany lub porozumienia potrzebne do poparcia wysiłków w sensie wskazanym w poprzednich rozdziałach;

3) Nadal czynnie zajmie się wskazanymi zagadnieniami przez swój Sekretariat, przez przyszłe Kongresy i ogólne zgromadzenia albo zebrania regionalne lub międzynarodowe, konferencje, wreszcie inne o podobnych charakterach, które były zwoływane w okresie poprzedzającym niedawną wojnę;

4) Będzie publikował odpowiednie artykuły i materiały w swym „Przeglądzie Nauk Administracyjnych" (Revue des Sciences Administratives) oraz w innych wydawnictwach periodycznych, jak również monografie i sprawozdania;

5) Będzie pobudzał, przez swe stosunki międzynarodowe, współpracę zainteresowanych rządów, instytucyj badawczych i stowarzyszeń, jak również wybitnych znawców (competent experts) spraw administracyjnych, których pomoc może być użyteczna;

6) Będzie obciążał Komisje dorywcze badaniem pewnych zagadnień i utworzy nadto dwa specjalne stałe Komitety, z których jeden — „badawczy" (scientific), do badania zagadnień prawa administracyjnego o charakterze przeważająco teoretycznym, zaś drugi — „techniczny", dla zagadnień metody administracyjnej, techniki i praktyki;

7) Nawiąże serdeczną współpracę ze stowarzyszeniami urzędników państwowych bądź wprost, bądź za pośrednictwem sekcyj narodowych Instytutu.

Kongres był uzupełniony wystawą licznych nowoczesnych urządzeń i maszyn, stanowiących ostatnie udoskonalenie techniki biurowej. Niektóre z nich służą np. do bezpośrednich obliczeń wraz z reprodukcją wyników na odpowiednie blankiety zarówno do ksiąg instytucji, jak dla poszczególnych odbiorców, oszczędzając pracę funkcjonariusza i chroniąc od pomyłek przy powielaniu. Niektóre typy maszyn bezpośrednio reagują na błędy w pracy. Uczestnicy Kongresu zostali zaopatrzeni w prospekty tych urządzeń.

Końcowe posiedzenie Instytutu uchwaliło pewne zmiany w statucie tej instytucji, które mają ją bardziej dostosować do powojennych stosunków.

Biuro Kongresu postarało się o zorganizowanie w międzyczasie bądź po ukończeniu obrad, także pewnej ilości wycieczek i przyjęć dla uczestników, które umiliły pobyt i ułatwiły wzajemne zapoznanie się. Należy tu wymienić np. całodniową wycieczkę koleją zębatą na Jungfrau Joch (3462 metry), to znaczy w strefę nietopniejących gletczerów oraz wycieczkę autokarami nad jezioro Leman (Montreux, Chateau Chillon, Lozanna), odbytą wirażami górskimi i przez wsie szwajcarskie, która pozwoliła bliżej poznać charakter kraju i jego egzystencji. Poza tym odbyło się zwiedzanie Uniwersytetu i katedry (uzupełnione pięknym koncertem organowym) we Fryburgu, zwiedzanie największych w Szwajcarii zakładów drukarskich Ringier et C-o w Zofingue, poza bankietem wydanym przez m. Berno i paru mniejszymi przyjęciami okazyjnymi oraz zwiedzaniem m. Berna.

WEZWANIA I DORĘCZENIA W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM.

Wzywanie poszczególnych osób w postępowaniu administracyjnym przez władzę oraz doręczanie pism urzędowych (wezwań, zawiadomień, zarządzeń, decyzyj) unormowane jest w rozdziale VII (art. 22—35) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym.

Przepisy powyższe mają doniosłe znaczenie, fakt doręczenia pisma urzędowego bowiem pociąga za sobą skutki prawne dla osoby, której pismo to doręczono, wadliwe zaś doręczenie może uzasadniać uznanie go za nieważne. To też odnośne przepisy normują sposób przeprowadzania doręczeń wezwań i innych pism urzędowych szczegółowo i wyczerpująco, a ścisłe przestrzeganie tych przepisów jest jednym z podstawowych warunków sprawności postępowania administracyjnego.

W niektórych wypadkach postanowienia władzy mają być osobom interesowanym komunikowane ustnie. W szczególności (art. 68) sprawy, które nie wymagają zbierania przedwstępnych informacyj, dochodzeń, opinii i t. p., winny być z reguły załatwiane niezwłocznie, o ile możności w formie ustnej i bezpośredniej tak w stosunku do osób, które zgłaszają się w urzędzie, jak przy sposobności wyjazdów służbowych poza siedzibą urzędu. Jednakowoż należy załatwiać sprawy w formie pisemnej i doręczać odpowiednie pisma, jeżeli wynika to choćby pośrednio z obowiązujących przepisów, albo jeżeli leży to wyraźnie w interesie strony. Z reguły więc ważniejsze postanowienia władz mają być wydawane w formie pisemnej, będą zatem odnośnym osobom doręczane.

Wezwania osób.

Osoby, od których władza w toku postępowania w pewnej sprawie potrzebuje wyjaśnień, lub których udział w danej czynności władzy jest potrzebny, mogą być przez nią wzywane do osobistego zgłoszenia się, albo też do złożenia wyjaśnień na piśmie. Wezwania takie mogą być wystosowywane nie tylko do osób interesowanych, stron, świadków i biegłych, ale wogóle do wszelkich osób, któ-

rych wyjaśnienia lub udział w danej czynności okażą się potrzebne. Ocena, czy nastąpić ma wezwanie danej osoby do osobistego stawiennictwa, czy tylko do złożenia wyjaśnień lub zeznań w charakterze świadka lub biegłego na piśmie, pozostawiona jest władzy i zależy od okoliczności danej sprawy.

Osoby interesowane mogą być wzywane do osobistego stawiennictwa tylko w wypadkach, gdy ze względu na wyjątkowo ważny interes publiczny władza uzna to za konieczne, a przy tym w sprawach załatwianych przez zarządy gmin lub miast — gdy wezwany zamieszkuje lub przebywa w danej miejscowości, w sprawach zaś załatwianych przez władze powiatowe lub wyższe, w obrębie tego powiatu, w którym wezwany mieszka lub przebywa. Gdyby odległość miejsca zamieszkania lub pobytu od miejsca, do którego dana osoba zostaje wezwana, wynosiła ponad 15 km., wówczas wezwanej osobie interesowanej należy się wynagrodzenie i zwrot rzeczywistych kosztów podróży, tak jak świadkowi (art. 32 ust. 1).

W innych wypadkach powinno nastąpić wezwanie do stawiennictwa przed równorzędną lub niższą władzą miejsca zamieszkania lub pobytu osoby wzywanej.

O ile osobiste stawiennictwo nie będzie uznane przez władzę za konieczne, może być osoba interesowana wezwana do złożenia wyjaśnień na piśmie.

Świadkowie i biegli. Świadków wzywa się zasadniczo do osobistego zgłoszenia się przed władzą, celem przesłuchania, władza może jednak ograniczyć się do zażądania od nich zeznań na piśmie (art. 57), co odnosi się również i do biegłych (art. 62).

Skutki niestawiennictwa lub niezłożenia wyjaśnień na piśmie. Niezgłoszenie się osoby wezwanej lub niezłożenie żądanych wyjaśnień powinno być przez nią usprawiedliwione, w przeciwnym razie pociągnie ono za sobą zastosowanie rygorów (grzywny, przymusowego sprowadzenia) przewidzianych w art. 108.

Forma i treść wezwań. Wezwania osób do osobistego stawienia się u władzy, do udziału w jej czynnościach lub do złożenia wyjaśnień (zeznań) na piśmie, muszą mieć formę pisma urzędowego, a więc wskazywać nazwę i adres władzy i nosić podpis urzędnika tej władzy. Poza tym w treści swej muszą wskazywać: 1) imię, nazwisko i adres wezwanego, 2) w jakiej sprawie i w jakim charakterze (osoby interesowanej, strony, świadka, biegłego) daną osobę się wzywa, 3) czy wezwany ma się stawić osobiście, czy też może złożyć wyjaśnienie (zeznanie) na piśmie oraz czy może przysłać zamiast siebie pełnomocnika, (ta ostatnia ewentualność z natury rzeczy odnosić się może tylko do stron i osób interesowanych), 4) wskazywać ściśle dzień, godzinę i miejsce stawiennictwa lub termin, w ciągu którego żądanie władzy (złożenie wyjaśnień lub zgłoszenie się) ma być spełnione, 5) podawać skutki prawne niezastosowania się do wezwania.

Wszystkie powyższe dane stanowią istotną treść wezwania, a brak którejkolwiek z nich mógłby wezwanego zdezorientować. To też przepisy normujące formę i treść wezwań (art. 22) powinny być przez władze ściśle przestrzegane. Najpraktyczniejsze jest posługiwani się odpowiednimi drukowanymi formularzami wezwań.

Nieprzestrzeganie powyższych przepisów mogłoby w pewnych wypadkach stanowić nawet usprawiedliwienie nieuczynienia zadość wezwaniu (np. w wypadku, gdyby z wezwania nie wynikało, od której władzy ono pochodzi, na jaki dzień dana osoba zostaje wezwana i t. p.).

W związku z omówionymi wyżej przepisami Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w okólniku Nr 10 z 12 lutego 1936 r., podającym wytyczne postępowania władz przy załatwianiu spraw administracyjnych (Dz. Urz. M. S. Wewn. Nr 5, poz. 22), zwróciło między innymi uwagę na to, że dużą uciążliwość dla ludności, powodującą odrywanie jej od normalnych zajęć i stratę czasu, stanowić może wzywanie jej do urzędów celem złożenia wyjaśnień lub zeznań. Ministerstwo podkreśliło w powyższym okólniku, że wobec tego z reguły należy korzystać bądź z okazyjnego przybycia danych osób do urzędu, bądź z pośrednictwa innej władzy, miejscowo bardziej zbliżonej do wzywanego, bądź z wyjaśnień pisemnych (w stosunku do osób piśmiennych), bądź też z wyjaśnień udzielanych drogą pośrednią przez pełnomocnika. W przypadkach zaś, gdy żaden z powyższych sposobów nie może być zastosowany, należy z reguły dla ułatwienia danej osobie stawiennictwa wyznaczać na to pewien okres czasu, nie zaś ścisły dzień i godzinę. Zarazem podniesiono w powyższym okólniku, że przy wzywaniu osób do złożenia wyjaśnień należy bezwzględnie uprzednio informować osobę wezwaną, w jakiej sprawie i w jakim charakterze wzywa się ją do wyjaśnień, a to w tym celu, aby wykluczyć wszelkie nieporozumienia na tym tle i umożliwić wezwanemu przyniesienie posiadanych pism i dokumentów, dotyczących danej sprawy.

Wytyczne zawarte w powyższym okólniku zachowały dotąd swoją aktualność.

Doręczenia.

Doręczanie wezwań i innych pism urzędowych następuje, za potwierdzeniem odbioru, przez pocztę lub przez funkcjonariuszów władzy, w miejscowościach zaś, w których niema zorganizowanej pocztowej służby doręczeń — za pośrednictwem władz gminnych.[1])

O ile chodzi o wezwania, to według art. 34 w wypadkach, gdy ze względu na brak czasu lub z innych przyczyn wzywanie w powyższy sposób byłoby utrudnione, można wzywać osoby do stawien-

[1]) art. 23 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym w brzmieniu wprowadzonym ustawą z dnia 11 stycznia 1938 r. o doręczaniu pism urzędowych przez gminy (poz. 16 Dz. Ust.).

nictwa telegraficznie, telefonicznie lub w sposób inny, w danym wypadku najodpowiedniejszy.

Zasadniczo doręczenie pisma powinno nastąpić do rąk adresata pod wskazanym przez niego adresem, w jego mieszkaniu lub w miejscu, w którym wykonywa on swoją pracę zawodową — w razie koniecznej potrzeby zaś, może doręczenie nastąpić wogóle w każdym miejscu, a więc np. na ulicy. Oczywista, jeżeli dla adresata ustanowiony został zastępca prawny (kurator), doręczenie następuje do jego rąk.

O ile doręczenie nie może nastąpić (z powodu chwilowej nieobecności) do rąk własnych adresata, następuje doręczenie pisma do rąk jednej z osób wymienionych w art. 25 ust. 2 rozp. o postępowaniu administracyjnym. W szczególności doręcza się je dorosłemu domownikowi, zarządcy nieruchomości lub przedsiębiorstwa adresata, jego pracownikowi, rządcy lub dozorcy domu, a w ostateczności temu z sąsiadów adresata, który zobowiąże się do doręczenia pisma. Z natury rzeczy wynika, że jeżeli jedna z tych osób jest przeciwnikiem adresata w danej sprawie administracyjnej, wówczas do rąk jej nie może nastąpić doręczenie pisma.

Jeżeli zaś z powodu nieobecności adresata oraz nieobecności osób wymienionych w art. 25 ust. 2, albo z powodu odmowy przyjęcia pisma przez te ostatnie osoby, pisma doręczyć nie można, wówczas rozporządzenie (art. 26) przewiduje specjalny tryb doręczenia, polegający na tym, że

a) pismo składa się we właściwym, ze względu na miejsce doręczenia zarządzie gminnym (miejskim), pismo zaś nadesłane pocztą w najbliższym urzędzie pocztowym, a zarazem

b) wywiesza się ogłoszenie o złożeniu tego pisma zarówno w powyższych urzędach, jak i na drzwiach mieszkania adresata, lub lokalu, w którym znajduje się administracja jego nieruchomości lub przedsiębiorstwa, albo przedsiębiorstwa, w którym adresat pracuje, albo też na bramie jego nieruchomości.

Wykonanie tych czynności uważa się za doręczenie. Jest to tak zwane d o r ę c z e n i e p r z e z z ł o ż e n i e w g m i n i e w z g l ę d n i e p r z e z z ł o ż e n i e n a p o c z c i e. Po złożeniu na poczcie względnie w gminie, pismo zostaje tam przez 30 dni, po upływie których — o ile odbiorca w ciągu tego czasu pisma nie odebrał — zwraca się je władzy wysyłającej z zaznaczeniem, że adresat po pismo się nie zgłosił.

Mogą zajść jednak wypadki, w których doręczenie pisma w ten sposób nie może nastąpić. W szczególności, gdy adresat jest nieobecny (a nie ustanowiono dla niego zastępcy prawnego), nie ma zaś w danej miejscowości jego nieruchomości, ani zakładu jego pracy, rozporządzenie (art. 24 ust. 3) przewiduje m o ż n o ś ć zastosowania tak zwanego d o r ę c z e n i a p r z e z o b w i e s z c z e n i e, które polega na tym, że

a) pismo pozostawia się w urzędzie wysyłającym,

b) adresata zawiadamia się o tym przez obwieszczenie wywieszone na widocznym miejscu w urzędzie wysyłającym, oraz przez dwukrotne ogłoszenie w gazecie rządowej w odstępach conajmniej siedmiodniowych.

Doręczenie przez obwieszczenie uważa się za dokonane w dniu drugiego ogłoszenia.

O d m o w a p r z y j ę c i a p i s m a. Jeżeli adresat odmawia przyjęcia pisma urzędowego, wówczas organ doręczający zwraca je urzędowi wysyłającemu, umieściwszy na piśmie adnotację, że adresat przyjęcia odmówił i podając datę odmowy przyjęcia. W tym wypadku doręczenie uważa się za dokonane w chwili odmowy przyjęcia (art. 27).

Gdyby adresat odmówił przyjęcia pisma, a organ doręczający zamiast zwrócić je urzędowi wysyłającemu pozostawił je adresatowi, — jak to w praktyce niejednokrotnie się zdarza — to takiego doręczenia nie możnaby uznac za wadliwe. Skoro bowiem doręczenie uważa się za dokonane w chwili odmowy przyjęcia, to dalszy los pisma nie może zmienić faktu dokonanego już prawnie doręczenia.

Od odmowy przyjęcia należy odróżnić odmowę potwierdzenia odbioru pisma. W tym ostatnim wypadku organ doręczający pozostawia pismo adresatowi, zaznaczając na formularzu potwierdzenia odbioru, że adresat odmówił podpisu i podając datę doręczenia. Również i w takim wypadku doręczenie jest ważnie dokonane.

Natomiast odmowa przyjęcia pisma urzędowego przez i n n e o s o b y (poza adresatem), do rąk których doręczenie w razie jego nieobecności mogłoby nastąpić, t. j. przez domownika, zarządcę nieruchomości lub przedsiębiorstwa adresata, rządcę lub dozorcę domu, albo przez sąsiada adresata, nie może uzasadnić zwrócenia pisma urzędowi wysyłającemu i uważania doręczenia za dokonane. W takich wypadkach powinno nastąpić omówione już wyżej doręczenie przez złożenie pisma w gminie, względnie na poczcie w trybie określonym w art. 26.

D o r ę c z e n i a w a d l i w e. Przepisy normujące sposób doręczania pism urzędowych przewidują dokładnie tryb postępowania organu doręczającego — jeżeliby więc tryb ten nie był zachowany i „doręczenie“ nastąpiło np. do rąk osoby nieuprawnionej do odbioru pisma, wówczas takie doręczenie byłoby wadliwe i nie pociągałoby za sobą skutków prawnych. W takich wypadkach doręczenie należy powtórzyć i dokonać go w sposób prawidłowy (art. 29).

Gdyby jednakowoż zdarzyło się, że mimo wadliwego doręczenia, adresat przecież pismo faktycznie otrzymał (np. w wypadku, gdy osoba nieuprawniona, której pismo doręczono, oddała je adresatowi) wówczas pismo uważa się za doręczone należycie. W takich wypadkach za dzień doręczenia uważa się oczywiście nie dzień wadliwego doręczenia pisma, lecz dzień faktycznego otrzymania go przez właściwego adresata.

W praktyce mogą również zachodzić wypadki, że adresat kwestionuje prawidłowość doręczenia pisma, twierdząc, że go nie otrzymał, mimo, że ze znajdującego się u władzy dowodu doręczenia wynikałoby, iż doręczenie nastąpiło prawidłowo. W wypadkach takich władza powinna przesłuchać organ doręczający na okoliczność, w jaki sposób dokonał on doręczenia, a zarazem winna też dać stronie możność zajęcia stanowiska wobec zeznań tego organu[2]).

K o s z t y d o r ę c z e ń. Jak już wyżej zaznaczono, doręczanie wezwań i innych pism urzędowych następuje zasadniczo przez pocztę lub przez funkcjonariuszów danej władzy, a jedynie w miejscowościach, w których niema zorganizowanej pocztowej służby doręczeń — za pośrednictwem władz gminnych[3]). Według rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 listopada 1930 r. o ustaleniu wysokości kosztów doręczenia przez urzędy gminne i magistraty wezwań i innych pism urzędowych w postępowaniu administracyjnym (poz. 719 Dz. Ust.), powyższe koszty doręczania ustala się w wysokości podwójnej każdorazowej opłaty pocztowej za list zwykły najniższej wagi. Zwrot powyższych kosztów gminom następuje zasadniczo równocześnie z zarządzeniem doręczenia, w gotówce albo w znaczkach pocztowych. Jednakowoż władze państwowe i samorządowe pozostające w częstej łączności z gminą w zakresie doręczania pism urzędowych, mogą zwracać powyższe koszty ryczałtem w stałych odstępach czasu, oznaczonych przez te władze w porozumieniu z gminą.

Koszty doręczenia należą do kosztów postępowania administracyjnego, które według art. 105 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym obciążają stronę, jeżeli wynikły z jej winy, lub zostały poniesione w interesie lub na prośbę strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku władzy. **B. M.**

---

[2]) Wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 24 października 1934 r. l. rej. 2293/32 O. P. A. Nr 1308.

[3]) Ustawa z dnia 11 stycznia 1938 r. o doręczaniu pism urzędowych przez gminy (poz. 16 Dz. Ust.).

ZMIANA I UCHYLENIE DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ.

II.

Przepisy, zawarte w ust. 1 pkt. a art. 101, uprawniają władzę nadzorczą do uchylenia jako nieważnej każdej decyzji, która wydana została przez władzę o c z y w i ś c i e niewłaściwą. Co należy rozumieć pod pojęciem „oczywistej" niewłaściwości władzy, ustawodawca nie wyjaśnił. Skoro jednak w rozdziale II prawa o postępowaniu administracyjnym przewidział wyznaczenie właściwej władzy w przypadkach wątpliwych (art. 3 ust. 2), skoro dalej mówi o rozstrzyganiu sporów o właściwość między władzami (art. 5), to stąd wysnuć należy wniosek, że „oczywista" niewłaściwość władzy orzekającej, od której uzależniona jest możność uchylenia przez władzę nadzorczą decyzji niższej instancji, zachodzi wówczas, gdy z obowiązujących przepisów w sposób jasny i niedwuznaczny wynika, która władza powołana jest do decydowania w konkretnej sprawie, a mimo to sprawa rozstrzygnięta została przez i n n ą władzę. Jeżeli natomiast właściwość władzy orzekającej w danej sprawie nie wynika z istniejących przepisów w sposób nie budzący wątpliwości i istnieje możliwość powstania sporu o właściwość, wówczas nie może być mowy o „oczywistej" niewłaściwości i uchylenie decyzji przez władzę nadzorczą na zasadzie pkt. a art. 101 nastąpić nie może. Nietrafny — jak sądzę — jest przeto pogląd Zygmunta Krügera[1]), jakoby dla uchylenia decyzji na zasadzie wspomnianego przepisu wystarczyło stwierdzenie przez władzę nadzorczą, że władza, która orzekała w danej sprawie, nie była właściwą do wydania decyzji, jeżeli ta niewłaściwość nie była oczywista. Skoro bowiem ustawodawca stworzył w tym — jedynym zresztą — przypadku specjalne pojęcie „oczywistej niewłaściwości", a nie zadowolił się użyciem także w tym przepisie tylko pojęcia „właściwości", to nie można nad tym przejść do porządku, lecz należy zadać sobie pytanie, dla czego to uczynił. Na to pytanie może być — moim zdaniem — tylko jedna odpowiedź, a mianowicie, że intencją ustawodawcy było ograniczenie możności uchylania decyzyj, wydanych przez władze niewłaściwe, do tych

---

[1]) Gazeta Administracji z 1936 r., str. 615.

przypadków, w których niewłaściwość władzy orzekającej wynika jasno i niedwuznacznie z obowiązujących przepisów, czyli — jak się wyraził ustawodawca — niewłaściwość władzy decydującej jest oczywista. Jeżeli zaś tej oczywistości w danym przypadku brak, to chociaż władza orzekająca nie była właściwą do wydania decyzji w danej sprawie, decyzja ta nie może być uchylona na zasadzie pkt. a art. 101.

Uchylenie decyzji, wydanej przez władzę oczywiście niewłaściwą, nastąpić może w myśl ust. 2 art. 101 tylko przed upływem trzech lat od daty uprawomocnienia się tej decyzji.

Przepis ten spotkał się z krytyką Jerzego Pokrzywnickiego[2], który uważa go za zupełnie chybiony, podnosząc między innymi, że teoria prawa administrcyjnego uznaje decyzje, wydane przez władze oczywiście niewłaściwe, za materialnie nieważne. Zdaniem Pokrzywnickiego nie mogło być zmiarem ustawodawcy, aby taka decyzja po upływie trzech lat nabierała mocy prawnej, ponieważ i bez uchylenia jest ona zawsze nieważna i żadna władza ani osoba prywatna jej nie uzna i nie wykona.

Z punktu widzenia teorii prawa zaznaczyć należy, że pogwałcenie przez władzę orzekającą przepisów o właściwości nie zawsze powoduje nieważność wydanej decyzji. Pogwałcenie np. właściwości miejscowej w zasadzie nie czyni decyzji nieważną, a zdaniem Jellinka czyni to dopiero wówczas, gdy pogwałcenie to jest istotne[3]). Poza tym podnieść należy, że — jak to już zaznaczono w części pierwszej[4]) — nasze prawo o postępowaniu administracyjnym nie zna decyzyj bezwzględnie nieważnych, lecz pozwala w pewnych ściśle określonych przypdkach tylko na uchylenie decyzyj j a k o nieważnych. Jeżeli więc ustawodawca postanowił, że decyzja, wydana przez władzę oczywiście niewłaściwą, uchylona być może tylko przed upływem trzech lat od chwili jej uprawomocnienia się i ograniczenie to wprowadził jedynie w stosunku do decyzyj, wydanych wprawdzie przez władze oczywiście niewłaściwe, lecz decyzyj wykonalnych i opartych na właściwej podstawie prawnej, to tym samym dał wyraz poglądowi, że w porownaniu z innymi wadami, określonymi w pkt. b—e art. 101, popełniony przez władzę błąd co do właściwości jest z punktu widzenia porządku prawnego mniej istotny, wobec czego decyzja, od której wydania upłynął już trzyletni okres czasu, powinna nadal obowiązywać.

W pkt. b art. 101 władza nadzorcza upoważniona została do uchylenia każdej decyzji, wydanej bez j a k i e j k o l w i e k podstawy prawnej.

Ustalenie istotnej treści tego przepisu jest niezwykle trudne, ponieważ „z jednej strony k a ż d e pogwałcenie prawa materialnego

---

[2]) Gazeta Administracji z 1933 r., str. 200.
[3]) Iserzon — Komentarz 1937 — str 133.
[4]) Gazeta Administracji z 1947 r. Nr 5—6.

charakteryzuje decyzję jako decyzję wydaną bez podstawy prawnej, z drugiej zaś strony nie mogło być zamiarem ustawodawcy nadanie władzy nadzorczej uprawnienia do uchylania prawomocnych decyzyj z powodu k a ż d e j obrazy prawa materialnego[5]). Istotna treść przepisu tkwi wobec tego w wyrazie „jakiejkolwiek".

Konstanty Dąbrowski[6]) wypowiada się za tym, aby w praktyce administracyjnej interpretować przepis pkt. b art. 101 w ten sposób, że do uchylenia decyzji wystarcza, jeżeli braknie jej podstawy materialno-prawnej, choć ażby była ona prawomocna i stwarzała pewne prawa dla strony. Taki sam pogląd wyraża Zygmunt Krüger[7]), pisząc, że „za decyzje pozbawioną jakiejkolwiek podstawy prawnej — wyraz „jakiejkolwiek" nic tu do istotnego sensu przepisu ani dodać, ani odjąć nie może — uważać należy decyzję niezgodną z prawem".

Przeciwko takiej interpretacji przepisów pkt. b art. 101 podnosi Iserzon[8]), że oznaczałoby to koniec zasady prawomocności w postępowaniu administracyjnym. Jest on zdania, że określenie „decyzja wydana bez jakiejkolwiek podstawy prawnej" oznaczać może tylko: „decyzja wydana z pogwałceniem wyraźnego przepisu prawa albo bez oparcia o jakikolwiek przepis prawa".

Wykładnią pkt. b art. 101 zajmował się w całym szeregu wyroków Najwyższy Trybunał Administracyjny. Przytoczymy najważniejsze z nich, a w związku z tym także poglądy kilku autorów, aby na tej podstawie dojść do pewnej konkluzji co do interpretacji omawianego przepisu.

W wyroku z 4 czerwca 1930 r.[9]) N. T. A. uznał, że pod pojęcie decyzji, wydanej bez jakiejkolwiek podstawy prawnej, podpadają nie tylko decyzje wydane wbrew wyraźnemu przepisowi ustawy, lecz również decyzje, które nie są uzasadnione ani w powołanym, ani w żadnym innym przepisie prawa materialnego[10]). Takie samo stanowisko zajął N. T. A. w wyroku z 25 listopada 1935 r.[11]), stwierdzając, że na podstawie pkt. b art. 101 uchylona być może każda decyzja, która jest o c z y w i ś c i e sprzeczna z wyraźnym przepisem ustawy.

W wyroku z 26 lutego 1934 r.[12]) orzekł N. T. A., że mylna wy-

---

[5]) Iserzon — Komentarz — str. 237.

[6]) „Legalność, prawomocność i ważność niektórych zarządzeń administracyjnych" — Gazeta Administracji z 1936 r., st. 272.

[7]) „Wznowienie postepowania, zmiana oraz uchylenie decyzji z urzędu w postep. admin str." — Gaz. Administr. z 1936 r., str. 619.

[8]) Komentarz — str. 238.

[9]) L. rej. 435/30 — ZW. Nr 255 A

[10]) Wyrok N. T. A. z 28.IV.1933 r. L. rej. 362/32 — OPA Nr 382.

[11]) L. rej. 9177/32 — OPA z 1938 r. Nr 2338.

[12]) L. rej. 6253/30 — OPA Nr 1002. — Te sama zasade wypowiedział N. T. A. w wyrokach: z 18.XII.1920 r. L. rej. 1195/20 — ZW dodatek do Nr 601; z 10.X.1934 r. L. rej. 6447/32 — OPA z 1935 r. Nr 1219; z 15.XII.1936 r. L. rej. 6142/33 — OPA z 1938 r. Nr 2339.

kładnia obowiązującego przepisu prawnego nie może być uważana za brak jakiejkolwiek podstawy prawnej. W glosie do tego wyroku prof. Jerzy Panejko podnosi, że teza Trybunału jest słuszna pod warunkiem, że ustalona będzie rozpiętość interpretacji przepisów prawnych. Z chwilą, gdy interpretacja, opierając się na rozmaitych właściwych jej sposobach, przekroczy granice błędnego rozumowania, gdy stanie w oczywistej sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym, wtedy — zdaniem prof. Panejki — będzie ona jednocześnie naruszeniem prawa, a decyzja, wydana na podstawie takiej intepretacji, może być uważana za wydaną bez jakiejkolwiek podstawy prawnej.

Po tej samej linii rozumowania poszedł N. T. A. w wyroku z 9 kwietnia 1934 r.[13]), stwierdzając, że nie podpadają pod pojęcie decyzyj wydanych bez jakiejkolwiek podstawy prawnej decyzje wadliwe lub oparte na błędnej, zdaniem władzy nadzorczej, wykładni istniejącego przepisu prawnego z zastrzeżeniem, że zastosowana przez władzę niższą wykładnia nie jest oczywiście sprzeczna z danym przepisem lub wogole w prawem. Komentując ten wyrok prof. Wasiutyński podnosi, że kryterium, przewidziane w tym zastrzeżeniu, grzeszy chwiejnością, gdyż wypadek objęty zastrzeżeniem nie polega na błędnej interpretacji, lecz na niezgodnym z prawem zastosowaniu normy prawnej do danej sytuacji faktycznej. Zdaniem prof. Wasiutyńskiego decyzja tylko wtedy będzie wydana bez jakiejkolwiek podstawy prawnej, jeżeli sprzeczna jest z kategorycznymi zakazami prawnymi, jeżeli jest więc prawnie niemożliwa, analogicznie do decyzji, której faktyczne wykonanie jest niemożliwe. Prawnie niemożliwa zaś będzie decyzja władzy, która nie miała ustawowego upoważnienia do działania w danej sprawie, albo też działała wbrew zakazowi ustawy. Taka wykładnia pkt. b art. 101 jest — moim zdaniem — zbyt wąska, gdyż ogranicza uprawnienie władzy nadzorczej do uchylenia decyzji władzy podległej do nielicznych tylko przypadków, w których władza podległa działała bez ustawowego upoważnienia lub wbrew wyraźnemu zakazowi ustawy.

W wyroku z 2 marca 1932 r.[14]) N. T. A. ustalił, że decyzja, wydana bez jakiejkolwiek podstawy m a t e r i a l n o-prawnej, może być uchylona na zasadzie pkt. b art. 101 nawet wówczas, jeżeli nie jest ona wadliwa pod względem f o r m a l n o-prawnym. Dając władzy nadzorczej — wywodzi Trybunał — prawo uchylania decyzyj nie tylko na skutek zażalenia, lecz także z własnej inicjatywy, ustawodawca kierował się niewątpliwie interesem publicznym. Ten zaś interes, jak to wynika z jego istoty, ma na względzie przede wszystkim zgodność decyzji z prawem materialnym i z tego powodu wchodzi w rachubę w równej mierze tak przy decyzjach, wydanych pra-

[13]) L. rej. 2169/32 i 2658/32 — OPA Nr 1003.

[14]) L. rej. 4445/30 — ZW Nr 506 A.

widłowo pod względem formalnym, jak i przy decyzjach formalnie wadliwych.

Słusznie podkreślił Trybunał w swym wyroku, że pkt. b art. 101 ma na względzie przedewszystkim decyzje pozbawione podstawy materialno-prawnej, brak bowiem podstawy formalno-prawnej w wyjątkowych tylko przypadkach może być powodem do uchylenia decyzji[15]). Taki przypadek zachodziłby np. wówczas, gdyby władza prawomocną swą decyzję, na mocy której strona nabyła już pewne prawa, wbrew przepisom art. 100 uchyliła lub zmieniła bez zgody strony, albo gdyby władza po wznowieniu z urzędu postępowania zmieniła swoją przychylną dla strony decyzję, chociaż w danym przypadku brak było warunków, przewidzianych w art. 95 prawa o postępowaniu administracyjnym. W obu tych przypadkach brak podstawy formalno-prawnej (przepisy bowiem art. 100 i 95 należą do prawa formalnego) daje władzy nadzorczej możność uchylenia wydanej decyzji[16]).

W wyroku z 28 kwietnia 1933 r.[17]) N. T. A. ustalił tezę, że dla oceny, czy decyzja jest wydana bez jakiejkolwiek podstawy prawnej i czy z tego powodu może być przez władzę nadzorczą uchylona na zasadzie pkt. b art. 101, miarodajny jest stan faktyczny, który winien być przyjęty przez instancję niższą za podstawę jej decyzji na zasadzie postępowania poprzedzającego jej wydanie (t. j. postępowania wyjaśniającego)[18]), wobec czego władza nadzorcza uprawniona jest do zbadania, czy instancja niższa ustaliła stan faktyczny zgodnie z wynikiem postępowania, a w szczególności, czy dopuściła się dowolności w tym kierunku lub przy ocenie dowodów.

Z wyroku tego wynika przeto, że gdyby władza nadzorcza przy przeprowadzonym przez siebie badaniu stwierdziła, że władza podległa dopuściła się dowolności przy ustalaniu stanu faktycznego, lub też przy ocenie dowodów, wówczas może ona uchylić decyzję władzy podległej na zasadzie pkt. b art. 101. Nie wolno natomiast władzy nadzorczej uchylić decyzji w przypadku, gdyby prowadzone przez nią dochodzenie wykazało, że stan faktyczny sprawy przyjęty był przez władzę orzekającą zgodnie z wynikami postępowania wyjaśniającego, lecz w rzeczywistości był inny. Wynik dochodzeń władzy nadzorczej, wykazujący inny stan faktyczny niż ten, jaki wykazało postępowanie wyjaśniające, może tylko stanowić podstawę do wzno-

---

[15]) Pomijam oczywistą niewłaściwość władzy orzekającej, gdyż ona daje władzy nadzorczej prawo uchylenia decyzji na zasadzie pkt. a, nie zaś pkt. b art. 101.

[16]) Patrz też wyrok N. T. A. z 23.IV.1932 r. L. rej. 4523/30 — ZW Nr 537 A.

[17]) L. rej. 362/32 — OPA Nr 384.

[18]) Tę samą zasadę w sposób negatywny wyraził Trybunał w wyroku z 29 marca 1933 r. L. rej. 10882/32 — OPA Nr 452 — stwierdzając, że dla oceny, czy decyzja jest wydana bez jakiejkolwiek podstawy, nie mogą być miarodajne okoliczności faktyczne, ujawnione dopiero po wydaniu decyzji, o której uchylenie chodzi.

wienia postępowania, gdyby zachodził jeden z warunków określonych w art. 95 prawa o postępowaniu administracyjnym. Dla zilustrowania tych zasad może posłużyć następujący przykład: Obywatelka polska, która przez zamążpójście za cudzoziemca utraciła obywatelstwo polskie, osiedliła się po wojnie w Polsce i przedstawiając wyrok sądu zagranicznego o uznaniu jej męża (zaginionego podczas wojny) za zmarłego, prosi o przywrócenie jej obywatelstwa polskiego na zasadzie art. 10 ustawy o obywatelstwie. Starosta wydaje decyzję zgodną z jej wnioskiem. Po pewnym czasie dowiaduje się wojewoda, że uznany za zmarłego mąż żyje, a przeprowadzone przez niego dochodzenia to potwierdzają. Mimo takiego wyniku swego dochodzenia wojewoda nie może uchylić decyzji starosty na zasadzie pkt. b art. 101, ponieważ decyzja ta nie jest pozbawiona podstawy prawnej, przeciwnie jest ona oparta na stanie faktycznym ustalonym zgodnie z wynikami postępownia wyjaśniającego (wyrok sądu zagranicznego — dowód z dokumentu) i zgodna z art. 10 ustawy o obywatelstwie. Decyzja ta jednak powinna ulec zmianie z tego powodu, że ustawodawstwo polskie nie pozwala na posiadanie podwójnego obywatelstwa przez żonę (zagranicznego i polskiego). Zmiana taka może być przeprowadzona drogą wznowienia postępowania na zasadzie pkt. b art. 95 prawa o postępowaniu administracyjnym.

Przytoczone wyroki Najwyższego Trybunału Administracyjnego pozwalają na ustalenie, że za decyzje, wydane bez jakiejkolwiek podstawy prawnej, uważać należy:

1) decyzje nieuzasadnione ani w powołanym w nich, ani też w żadnym innym przepisie prawa materialnego bez względu na to, czy decyzje te są, czy też nie są wadliwe pod względem formalno-prawnym;

2) decyzje oczywiście sprzeczne z wyraźnym przepisem ustawowym;

3) decyzje, w których zastosowana przez władzę orzekającą interpretacja przepisu ustawowego jest oczywiście sprzeczna z danym przepisem lub z prawem wogóle;

4) decyzje pozbawione podstawy formalno-prawnej wówczas, gdy prawo formalne uzależnia wydanie decyzji od zaistnienia pewnych określonych warunków, które w danym przypadku nie zachodzą;

5) decyzje, w których władza orzekająca dopuściła się dowolności przy ustalaniu stanu faktycznego lub przy ocenie dowodów.

Ogólnie podnieść należy, że przepis pkt. b art. 101 nie może podlegać interpretacji rozszerzającej, oraz że w imię pewności prawnej należy raczej skrępować zakres swobody administracji w związku z uprawnieniami z art. 101. Potwierdza to również należycie zrozumiana osnowa przepisu (brak j a k i e j k o l w i e k podstawy prawnej). Jeżeli władza administracyjna w ramach swej kompetencji i zgodnie z istniejącą podstawą prawną, ale z pominięciem świadomym lub przez przeoczenie pewnych ustawowych wskazań lub na-

wet warunków wydała akt, natenczas nie może ona następnie skorzystać z pkt. b art. 101[19]). „Powtarzające się w art. 101 określenia: „oczywisty“ (pkt. a) — „jakkolwiek“ (pkt. b) — „niewątpliwy“ (pkt. d) — wskazują na intencję ustawodawcy podciągnięcia pod art. 101 tylko takich przypadków, w których istnienie wymienionych w tym artykule warunków jest zupełnie wyraźne, wynika niedwuznacznie z akt sprawy i z obowiązującego przepisu i nie wymaga ustalenia ani w formie dalszych dochodzeń, ani przez interpretację przepisu“[20]).

Pkt. c art. 101 pozwala na uchylenie przez władzę nadzorczą decyzji, której wykonanie wywołałoby przestępstwo sądowo-karalne. Wprawdzie przepis ten mówi tylko o przestępstwach karanych w drodze sądowej, lecz nie może ulegać wątpliwości, że władzy nie wolno wydawać także takich decyzyj, których wykonanie powoduje przestępstwo karane w drodze administracyjnej. Ukarany bowiem w postępowaniu karno-administracyjnym ma zawsze prawo żądać, by sprawa skierowana została na drogę sądową[21]). Każda przeto decyzja, którąby w razie wykonania wywołała przestępstwo karane czy to w drodze sądowej, czy też administracyjnej, powinna ulec uchyleniu przez władzę nadzorczą na zasadzie pkt. c art. 101.

W pkt. d art. 101 uprawniona została władza nadzorcza do uchylania decyzyj oczywiście i niewątpliwie niewykonalnych. Ustawodawca ma tu na myśli niewykonalność f a k t y c z n ą. Decyzje bowiem p r a w n i e niewykonalne, a więc takie, które zawierają treść nieznaną prawu, pozbawione są jakiejkolwiek podstawy prawnej i podlegają wobec tego uchyleniu na zasadzie pkt. b art. 101. To też pierwowzór naszego prawa o postępowaniu administracyjnym — austriacka ustawa z 21 lipca 1925 r. — mówi w tym przypadku wyraźnie o decyzjach faktycznie niewykonalnych. Taką decyzją będzie np. nakaz stawienia się w siedzibie władzy, skierowany do świadka, który w danej chwili jest obłożnie chory.

Wreszcie na zasadzie pkt. e art. 101 mogą być uchylane decyzje, które zawierają wadę powodującą ich nieważność na mocy wyraźnego przepisu prawa. „Uchylenie decyzji w oparciu o ten przepis może mieć miejsce tylko w tych wypadkach, gdy nieważność decyzji jest wyraźnie przewidziana w danym konkretnym przepisie prawa przez umieszczenie t. zw. klauzuli nieważności[22]).

Prawo uchylania decyzyj w przypadkach, określonych w art. 101, posiada każda władza nadzorcza w stosunku do decyzyj wszystkich władz podległych, a władza naczelna w stosunku do własnych decyzyj. Prawomocna decyzja wójta może więc zostać uchylona nie tylko przez starostę, jako bezpośrednią władzę nadzorczą, lecz rów-

---

19) Prof. Jerzy Langrod — OPA z 1935 r. Nr 1219.
20) Roman Hausner — OPA z 1932 r. Nr 127.
21) Art. 640 kodeksu postępowania karnego (poz. 725 Dz. Ust. z 1932 r.).
22) Wyrok N. T. A. z 8.III.1932 r. L. rej. 3823/30 — ZW Nr 513 A i wyrok z 9.IV.1937 r. L. rej. 1064/35 — OPA Nr 2341.

nież przez wojewodę i przez resortowego ministra; decyzja zaś ministra może być uchylona tylko przez niego samego (pomijając oczywiście uchylenie decyzji nie w drodze nadzoru, lecz na skutek skargi przez Trybunał Administracyjny).

Poza tym resortowy minister jako przedmiotowo właściwa władza naczelna, może w myśl art. 101 z urzędu uchylić lub zmienić w koniecznym zakresie każdą prawomocną decyzję, o ile niepodobna w inny sposób usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu, albo odwrócić ciężkich szkód dla gospodarstwa społecznego. Strony, dotknięte w swych prawach taką decyzją, mogą żądać od Skarbu Państwa odszkodowania na drodze sądowej, co oczywiście nie oznacza, że Skarb Państwa pozbawiony jest możności dobrowolnego wypłacenia odszkodowania w słusznej wysokości.

Jeżeli władza w danym przypadku nie skrzysta z uprawnień przysługujących jej na mocy art. 101 i 102, a więc nie uchyli z urzędu wadliwej decyzji lub też wniosek osoby zainteresowanej o uchylenie takiej decyzji załatwi odmownie, wówczas w myśl art. 103 niewkroczenie władzy lub jej odmowna decyzja nie stwarzają podstawy do jakichkolwiek roszczeń i nie mogą być przedmiotem odwołania w trybie administracyjnym, ani też skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, ponieważ w tym przypadku decyzja, czy władza zechce wykorzystać swe uprawnienia, pozostawiona jest całkowicie swobodnemu uznaniu, a takie decyzje wyłączone są spod orzecznictwa Trybunału[23]). „Zasadniczą cechą postępowania nadzorczego, niezależnie od tego, czy wkroczenie władzy nadzorczej następuje z wałsnej inicjatywy władzy, czy też na skutek zgłoszenia zażalenia, jest to, że żalący się nie ma legitymacji do żądania, by władza nadzorcza wykorzystała swe uprawnienia nadzorcze i nie jest wobec tego uprawniony do wniesienia skargi z powodu nieuwzględnienia tego zażalenia"[24]).

Przepisy dotyczące uchylenia i zmiany decyzyj, zawarte w art. 100 — 102, nie naruszają kompetencji władz co do cofania lub ograniczania udzielonych koncesyj, zezwoleń, upoważnień i innych nadawanych przez władzę uprawnień, zastrzeżonej w poszczególnych przepisach (art. 104), jak np. w rozporządzeniu o sprzedaży wyrobów tytoniowych[25]), którego § 3 pozwala władzy na cofnięcie koncesji na sprzedaż wyrobów tego monopolu.

Porównując przepisy art. 99, 100 i 102 z przepisem art. 101, stwierdzić należy, że podczas gdy art. 99, 100 i 102 normują uchylenie i zmianę decyzyj w a ż n y c h, art. 101 uprawnia władzę nadzorczą do uchylania decyzyj jako n i e w a ż n y c h. Z tej zasadniczej różnicy wypływa dalsza, a mianowicie, że skutki uchylenia decyzji na podstawie art. 99, 100 i 102 występują dopiero z chwilą wy-

---

[23]) Art. 6 pkt. 2 prawa o N. T. A. (poz. 806 Dz. Ust. z 1932 r.) i wyrok N. T. A. z 3.II.1934 r. L. rej. 1849/31 — ZW Nr 722 A.

[24]) Wyrok N. T. A. z 9.III.1934 r. L. rej. 10999 31 — ZW Nr 738 A.

[25]) Poz. 676 Dz. Ust. z 1933 r.

dania decyzji uchylającej. Decyzja uchylająca działa więc w tym przypadku ex nunc. Inaczej decyzja wydana na zasadzie art. 101. Uchylając decyzję władzy podległej na mocy tego artykułu jako nieważną, władza nadzorcza tym samym stwierdza, że uchylona decyzja była od samego początku nieważna. Decyzja uchylająca, wydana na podstawie art. 101, działa przeto ex tunc, nie zaś ex nunc.

Wspominaliśmy już, że jakkolwiek decyzja zawiera wady, określone w art. 101, powodujące jej nieważność, to jednak nie jest ona nieważna sama przez się, lecz musi być dopiero formalnie uchylona przez władzę nadzorczą, chociażby nawet wyraźny przepis ustawowy określał ją jako nieważną (klauzula nieważności). Może się to w pierwszej chwili wydawać nielogiczne. Zważyć jednak należy, że gdyby decyzja obarczona wadami, określonymi w art. 101, mogła być uznana za nieważną b e z formalnego jej uchylenia, t. j. bez autorytatywnego stwierdzenia jej nieważności przez powołaną do tego władzę, wówczas nie tylko każda władza, lecz także każda osoba zainteresowana mogłyby kwestinować ważność decyzji, co niewątpliwie wprowadziłoby zupełny chaos w stosunkach prawnych.

Pozostaje jeszcze do omówienia stosunek przepisów art. 99—101 prawa o postępowaniu administracyjnym do pkt. 4 art. 31 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej[26]). Artykuł ten poza innymi postanowieniami zawiera przepisy uprawniające wojewodę do uchylania z urzędu lub zmieniania w drodze nadzoru decyzyj władz podległych w przypadkach przewidzianych przez przepisy prawne albo ze względu na interes dobra publicznego. Uprawnienia, nadane wojewodzie tym przepisem, idą więc znacznie dalej niż uprawnienia, wynikające z art. 99—101 prawa o postępowaniu administracyjnym. Powstaje przeto pytanie, czy po wejściu w życie tego prawa przepis pkt. 4 art. 31 wspomnianego rozporządzenia obowiązuje nadal, czy też został uchylony.

Prof. Jerzy Langrod[27]) jest zdania, że przytoczony pkt. 4 art. 31 rozporządzenia z 19.I.1928 r. uważać należy za uchylony z tego powodu, że prawo o postępowaniu administracyjnym ma w stosunku do wspomnianego rozporządzenia charakter ustawy późniejszej, która w art. 104 pozostawiła nienaruszone tylko te kompetencje władz, zawarte w poszczególnych ustawach, które dotyczą cofania lub ograniczania koncesyj i t. p. Skoro zaś uprawnienia wojewody z pkt. 4 art. 31 odnoszą się do innych spraw, uznać należy, że przepis ten został uchylony przez art. 104 prawa o postępowaniu administracyjnym w myśl zasady lex posterior derogat priori.

---

[26]) Poz. 555 Dz. Ust. z 1936 r.

[27]) „Res iudicata w prawie administracyjnym" — Warszawa 1931 — str. 76 — 77.

Inne stanowisko zajął w tej sprawie Najw. Trybunał Administracyjny[28]). Zdaniem N. T. A. z treści art. 31 pkt. 4 rozporządzenia z 19.I.1928 r. wynika jedynie, że wojewoda ma prawo wydawania wymienionych w nim zarządzeń w trybie nadzoru wobec władz i urzędów jemu podległych. W jakich jednak przypadkach takie zarządzenia mogą być wydawane wobec stron i osób zainteresowanych i jaki tryb postępowania należy przy tym zastosować, o tym stanowi późniejsze prawo o postępowaniu administracyjnym, które normuje wszystkie stadia postępowania i ma zastosowanie we wszystkich przypadkach, jeżeli ustawa nie ustanowiła wyjątku. Należy przeto przyjść do wniosku, że przepis pkt. 4 art. 31 rozporządzenia z 19.I 1928 r. obowiązuje nadal, reguluje jednak jedynie uprawnienia wojewody w stosunku do władz podległych a nie ma zastosowania wobec stron i innych osób zainteresowanych, w stosunku do których wojewoda obowiązany jest do przestrzegania przepisów art. 99—101 prawa o postępowaniu administracyjnym.

Zygmunt Krüger[29]) oba te poglądy uważa za nie całkowicie słuszne. Jego zdaniem pkt. 4 art. 31 wspomnianego rozporządzenia winien być rozumiany w ten sposób, że reguluje on kompetencje wojewody wobec władz podległych, lecz zarazem nadaje wojewodzie wobec stron prawo uchylania i zmiany w określonych warunkach decyzyj władz podległych. Ponieważ zaś późniejsze prawo o postępowaniu administracyjnym uchyliło wszystkie przepisy wcześniejsze w zakresie objętym tym prawem, uznać należy, że przepis pkt. 4 art. 31 przestał obowiązywać o tyle, o ile regulował uprawnienia wojewody wobec stron. W każdym razie, kończy Krüger swe wywody, należy z przytoczonych względów uważać wyrażenie „albo ze względu na interes dobra publicznego" za uchylone nawet w tym zakresie, w jakim regulowało ono kompetencje wojewody wobec władz podległych.

Mój pogląd na tę sprawę jest następujący: Jestem zdania, że w pierwszej swej części pkt. 4 art. 31 rozporządzenia z 19.I.1928 r. normuje kompetencje wojewody wobec władz podległych (nadzór nad działalnością), w drugiej zaś części reguluje jego uprawnienia w stosunku do stron, mówi bowiem o uchylaniu i zmianie d e c y z y j. Pojęcia zaś decyzji w rozumieniu prawa o postępowaniu administracyjnym łączy się ściśle z istnieniem strony, której decyzja ta dotyczy, w odróżnieniu od zarządzeń wewnętrznych, kierowanych przez władzę wyższą do władzy niższej lub też regulujących pewne sprawy wewnętrzne danego urzędu. Poza tym podkreślić należy, że w czasie wydania rozporządzenia z 19.I.1928 r. nie istniało jeszcze prawo normujące całokształt postępowania administracyjnego a pewne jego fragmenty umieszczone były w szczególnych normach ustawowych. Przyjąć więc — zdaniem moim — można, że regulując organizację

[28]) W wyroku z 27 V.1932 r. L. rej. 9076/30 — ZW Nr 549.

[29]) W artykule cytowanym w uwadze 7/.

i z a k r e s d z i a ł a n i a władz administracji ogólnej ustawodawca i w tym przypadku chciał unormować fragment postępowania administracyjnego i wyposażył wojewodę, jako szefa administracji ogólnej na obszarze województwa, w prawo uchylania i zmiany nie zarządzeń wewnętrznych, bo to uprawnienie samo przez się wynika z prawa nadzoru, lecz decyzyj wydawanych przez władze podległe wojewodzie w stosunku do stron. To też uważam, że druga część pkt. 4 art. 31 rozporządzenia z 19.I.1928 r. dotyczy wyłącznie uprawnień wojewody wobec stron. Wobec tego zaś, że ta druga część dotyczy uchylania i zmiany decyzyj, a więc dziedziny w sposób wyczerpujący uregulowanej przez później wydane prawo o postępowaniu administracyjnym, uznać należy, że część ta uchylona została przez art. 119 tego prawa.

S. T.

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 23.V.1947 r. (Dz. Ustaw Nr 42, poz. 203), nowelizując rozporządzenie o należnościach w razie pełnienia czynności służbowych poza zwykłym miejscem służbowym oraz w razie przeniesienia na inne miejsce służbowe (poz. 228 Dz. Ust. z 1945 r.), podwyższa diety do 450 zł. dziennie. Przy podróżach do Warszawy, Gdańska, powiatu gdańskiego, Gdyni, powiatu morskiego oraz na obszar Ziem Odzyskanych z wyjątkiem powiatów gliwickiego, bytomskiego i zabrskiego diety wynoszą 500 zł. dziennie. Jeżeli funkcjonariusz nie mógł korzystać z noclegów służbowych, przysługuje mu zwrot kosztów noclegu w wysokości rzeczywiście poniesionej udowodnionej rachunkiem. W razie nieprzedłożenia rachunku wypłaca się 100 zł. za każdą noc.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 23.V.1947 r. (Dz. Ust. Nr 42. poz. 211) wyłącza z gminy wiejskiej Kamień (pow. puławski, wojew. lubelskie) gromadę Kępa Piotrowińska Kolonia i kolonię Kaliszany Herliczko i włącza je do gminy wiejskiej Pawłowice (pow. iłżecki, wojew. kieleckie).

Rozporządzenie Ministrów Administracji Publicznej, Ziem Odzyskanych i Sprawiedliwości z 31.V.1947 r. (Dz. Ust. Nr 42, poz. 217) nakłada na urzędników stanu cywilnego obowiązek zawiadomienia władzy opiekuńczej, t. j. sądu grodzkiego o sporządzeniu aktu urodzenia: 1) dziecka z małżeństwa, jeżeli oboje rodzice zmarli przed sporządzeniem aktu urodzenia, 2) dziecka pozamałżeńskiego, jeżeli matka zmarła przed sporządzeniem aktu urodzenia lub w chwili sporządzenia tego aktu jest małoletnia, t. j. nie ukończyła 18 roku życia, 3) dziecka nieznanych rodziców. Ponadto urzędnicy stanu cywilnego obowiązani są zawiadomić władzę opiekuńczą o sporządzeniu aktu zejścia, o ile według ich wiadomości akt ten dotyczy: 1) ojca lub matki niepełnoletniego dziecka z małżeństwa lub dziecka uprawnionego, jeżeli współmałżonek zmarłego już nie żyje, jest nieznany z miejsca pobytu lub ubezwłasnowolniony, albo jeżeli jego władza rodzicielska uległa zawieszeniu lub odebraniu, 2) ojca lub matki niepełnoletniego dziecka

z małżeństwa unieważnionego lub rozwiedzionego, jeżeli dziecko było powierzone zmarłemu, 3) matki niepełnoletniego dziecka pozamałżeńskiego, nieuznanego (wskutek błędu drukarskiego w tekście rozporządzenia napisano „nieznanego") i niezrównanego z dzieckiem z małżeństwa, 4) ojca lub matki niepełnoletniego dziecka pozamałżeńskiego, uznanego lub zrównanego z dzieckiem z małżeństwa, jeżeli zmarłemu została powierzona władza rodzicielstka nad dzieckiem, 5) osoby, która pozostawiła niepełnoletnie dziecko przysposobione, jeżeli osoba ta nie pozostawała w związku małżeńskim, albo jeżeli jej współmałżonek już nie żyje, jest nieznany z miejsca pobytu lub ubezwłasnowolniony. Wreszcie urzędnicy stanu cywilnego muszą zawiadomić władzę opiekuńczą o sporządzonych przed nimi aktach uznania niepełnoletniego dziecka pozamałżeńskiego oraz o umieszczeniu wzmianek dodatkowych na marginesie aktow urodzenia osoby niepełnoletniej, dotyczących uznania dziecka pozamałżeńskiego w testamencie i uprawnienia takiego dziecka. Zawiadomienia wyżej wspomniane urzędnicy stanu cywilnego winni przesłać do władzy opiekuńczej w ciągu 7 dni od dnia sporządzenia czynności, będącej podstawą tego zawiadomienia.

Rozporządzenie Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z 20.V.1947 r. (Dz. Ust. Nr 45, poz. 232) ustala w wykonaniu ust. 3 art. 7 dekretu o podatkach komunalnych przeciętny przychód z 1 ha gruntów ziemniaczano-żytnich w kwintalach żyta (normę podstawową) oraz przeciętną cenę 1 kwintala żyta dla poszczególnych powiatów w 1946 r. jako podstawę do wymiaru podatku gruntowego.

W wykonaniu dekretu o obowiązku uczestniczenia w obrocie bezgotówkowym, omówionym przez nas w Nr 3—4, Minister Skarbu rozporządzeniem z 25.V.1947 r. (Dz. Ust. Nr 45, poz. 236) określił górną granicę wypłat gotówkowych na 20.000 zł. w stosunku do jednorazowej transakcji, górną zaś granicę pogotowia kasowego na 100.000 zł. Pod pojęciem pogotowia kasowego rozumieć należy zasoby pieniężne, znajdujące się w formie gotówki w kasie głównej i w kasach podręcznych uczestnika obrotu bezgotówkowego.

Ustawą z 4.VII.1947 r. (Dz. Ust. Nr 49, poz. 252) Rząd upoważniony został do wydawania dekretów z mocą ustawy w okresie pomiędzy sesjami Sejmu.

Nr 50 Dziennika Ustaw ogłoszona została pod poz. 257 ustawa skarbowa z 1.VII.1947 r. na rok 1947, oznaczająca wydatki bieżące na sumę 173.706.751.901 zł., zaś dochody bieżące na 173.867.844.350 zł.

W Nr 51 Dziennika Ustaw (poz. 258) ukazało się rozporządzenie wykonawcze z 20.VI.1947 r. do dekretu o podatkach komunalnych (poz. 198 Dz. Ust. z 1947 r.), zaś pod pozycją 259 rozporządzenie wykonawcze z 20.VI.1947 r. do dekretu o finansach komunalnych (poz. 199 Dz. Ust. z 1947 r.).

Rozporządzenie Ministra Administracji Publicznej z 7.VII.1947 r. (Dz. Ust. Nr 52, poz. 281) ustala dzienne normy zasiłku przysługującego rodzinom żołnierzy Wojska Polskiego i zdemobilizowanym żołnierzom. Zasiłek ten wynosi dla żony i osoby, żyjącej we wspólności małżeńskiej oraz dla zdemobilizowanych żołnierzy 35 zł. w gminach miejskich, a 17 zł. w gminach wiejskich, dla dziecka do lat 16 — 11 zł., względnie 10 zł., dla dziecka powyżej lat 16 oraz dla rodziców i rodzeństwa — 3 zł. względnie 2 zł.

PRZEGLĄD CZASOPISM I WYDAWNICTW.

„**Rada Narodowa**" — dwutygodnik (Redakcja: Warszawa, ul. Podchorążych 99) Nr 11 i 12 za czerwiec br. oraz Nr 13/14 za lipiec br.

Nr 11 otwiera artykuł Heleny Kurkowskiej „Rady narodowe w walce ze spekulacją", wskazujący na rolę rad narodowych w akcji przeciwko spekulacji, którą powinny one prowadzić przez wysuwanie odpowiednich kandydatów na stanowiska kontrolerów, przez współpracę z władzami administracyjnymi, skarbowymi i Komisją Specjalną, przez wciąganie do walki związków zawodowych i organizacyj społecznych, ze specjalnym uwzględnieniem organizacyj kobiecych i spółdzielni, wreszcie przez nacisk moralny na otoczenie. Adam Wendel w artykule „Współpraca rad narodowych z Radą Państwa" nawiązuje do postanowień Małej Konstytucji, wysuwających na czoło uprawnień Rady Państwa sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad terenowymi radami narodowymi i omawia ogólnie kierunki tej działalności. Z innych artykułów umieszczonych w Nr 11 wymienić należy J. Kraczkiewicza „Rośnie sieć bibliotek powiatowych" i H. Kaczyńskiego „Metody pracy Komisji Kontroli". Poza tym numer zawiera kronikę z życia rad, dział bibliografii i porad prawnych.

Nr 12 „Rady Narodowej" przynosi na wstępie omówienie rozporządzenia Rady Państwa o społecznych Komisjach Kontroli Cen, oraz omówienie uchwały Rady Państwa z 7 maja br., dotyczącej współpracy rad narodowych z władzami skarbowymi w dziedzinie gospodarki finansowej samorządu. Z artykułów umieszczonych w tym numerze wymienić należy artykuł Antoniny Spandowskiej „Wielki plan gospodarczy Wojewódzkiej Rady Narodowej w Krakowie", oraz F. Brannego „Spółdzielczość zdrowia w walce z gruźlicą na wsi". Poza tym numer zawiera kronikę działalności rad i dział porad prawnych.

Nr 13/14 (podwójny) „Rady Narodowej" zawiera między innymi artykuł Dr. Jerzego Starościaka „Budżety na rok 1948", wskazujący, że rady narodowe powinny spowodować podjęcie przez swoje organa wykonawcze prac nad budżetami na rok 1948 tak, by przed końcem sierpnia dysponowały już pełnym materiałem

budżetowym. Zarazem daje autor szereg wskazówek co do sposobu ujęcia budżetów, podkreślając między innymi konieczność wykorzystania wszystkich możliwości dochodowych, stosowania zasady oszczędności w gospodarce samorządowej, a także konieczność należytego uzasadniania poszczególnych pozycyj budżetowych. Z innych artykułów wymienić należy artykuł Aleksandra Stolarskiego „Jak się przedstawia w cyfrach akcja kontraktowania trzody chlewnej" i Antoniny Spandowskiej „Sprawa nierozwiązana", omawiający zagadnienie przeludnienia w województwie krakowskim. Poza tym numer zawiera omówienia organizacji wewnętrznej i trybu postępowania Komisji Specjalnej do walk z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym, Kronikę prowincjonalną i dział porad prawnych. W „dziale urzędowym" ogłoszono uchwałę Rady Państwa z 18 czerwca 1947 r. o trybie powoływania Obywatelskich Komisyj Podatkowych oraz zwrócono uwagę na szereg aktualnych okólników ministerialnych.

Demokratyczny Przegląd Prawniczy (Nr 6 i 7 za czerwiec i lipiec br.).

Nr 6 otwiera omówienie zadań sądownictwa i prokuratury w walce ze spekulacją. Następnie Wicemarszałek Sejmu i Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Wacław Barcikowski w artykule „Niebezpieczeństwo tradycjonalizmu i rutynizacji w wymiarze sprawiedliwości" wyraża pogląd, że społeczeństwo nie przejawiało zaufania do sądownictwa, które trzymając się zdala od nowych prądów politycznych i społecznych, pozostawało za nimi w tyle, a pod pozorem sędziowskiej objektywności było nieraz rzecznikiem społecznej nierówności i krzywdy warstw najniższych, zachowując nastawienie polityczne wbrew postępowi. Autor dochodzi jednak do wniosku, że sądownictwo dziś porzuca te metody postępowania i pójdzie drogą zapewniającą wymiar sprawiedliwości, oparty na zrozumieniu celów rozwoju i postępu społecznego. Numer zawiera dalej artykuł Ministra Sprawiedliwości Czechosłowacji Dr. Jana Drtiny „Prawo w pojęciu i dziele Prezydenta Benesza", oraz artykuł Jerzego Sawickiego i Arnolda Gubińskiego „Logika celowości, czy logika werbalizmu", kwestionujący trafność stanowiska Sądu Najwyższego w sprawach przeciw zbrodniarzom wojennym i kollaboracjonistom, oraz szereg innych artykułów, dotyczących sądownictwa powszechnego.

W Nr 7 „Demokratycznego Przeglądu Prawniczego" Wiceminister Leon Chajn w artykule „O właściwe rozeznanie — Na marginesie trzeciej rocznicy manifestu P. K. W. N." podkreśla, że nowy ustrój społeczny w Polsce opiera się na oryginalnej koncepcji polityczno-ustrojowej, wysnutej jeszcze w okresie niewoli, wypływającej z układu określonego procesu społecznego i obliczonej na dłuższą perspektywę historyczną. Dawny aparat państwowy wprzągnięty w aparat państwowy nowej Polski, może spełniać pozytywną

rolę, o ile połączy się z obozem demokracji w walce o hasła postępu, co również odnieść należy i do aparatu państwowego na odcinku wymiaru sprawiedliwości, który powinien stać się gwarantem zabezpieczającym dotychczasowe zdobycze dokonanych reform społecznych i ustrojowych. Aparat ten należy „uzbroić" we właściwe narzędzia pracy — w szczególności przeprowadzić reformę prawa materialnego i formalnego w kierunku dostosowania jego założeń do naszego systemu ustrojowego, opartego o uspołecznioną i planową gospodarkę. Autor podkreśla doniosłą rolę, jaka przypadła prawnictwu polskiemu, które ma realne możliwości, aby silnie podeprzeć konstrukcje Nowej Polski — Polski postępu społecznego i dobrobytu szerokich rzesz Narodu.

Z innych artykułów umieszczonych w numerze wymienić należy artykuł Ministra Sprawiedliwości Jugosławii Fr. Frola „Organizacja sądownictwa w federacyjnej Ludowej Republice Jugosławii" dalej artykuł Mieczysława Siewierskiego „W poszukiwaniu dróg naprawy wymiaru sprawiedliwości", Leszka Lernella „Przepisy karne o zwalczaniu drożyzny i nadmiernych zysków w obrocie handlowym", Józefa Litwina „Obcojezyczne księgi publiczne w obrocie prawnym w Polsce" i Anieli Dokowskiej „Przysposobienie a życie".

Przegląd notarialny — organ notariatu polskiego. Redakcja: Warszawa — ul. Kapucyńska 6.

Ukazał się Nr 7 — 8 za lipiec i sierpień br.

„Państwo a Prawo" Nr 7/8 (za lipiec i sierpień br.).

W zeszycie tym zwrócić należy uwagę na artykuł Józefa Litwina „Ustalanie narodowości przez władze administracyjne w najnowszym prawie polskim". W artykule tym autor stwierdza, że w epoce minionej, hołdującej liberalizmowi w określeniu stosunku jednostki do otoczenia, zagadnienie narodowości, do której się ktoś poczuwa, rozwiązywane było drogą samookreślenia narodowości przez daną jednostkę, a władza administracyjna nie miała żadnego wpływu na określenie przynależności narodowej tej jednostki i nie zajmowała się kwestią, czy określenie to odpowiada rzeczywistości, a między innymi, czy odpowiada ono pochodzeniu jednostki. Powojenne ustawodawstwo polskie zajęło stanowisko odmienne, przechodząc do systemu stwierdzania przez władzę obiektywnych znamion przynależności jednostki do pewnej narodowości, co przejawia się w dziedzinie prawa o obywatelskie, rehabilitacyjnego, a także agrarnego i gospodarczego. Przy ustalaniu przynależności narodowej decydujące jest nie samo określenie jej przez jednostkę, ale zachowanie się jej, wykazujące łączność z daną grupą narodowościową. Autor szczegółowo analizuje postanowienia szeregu odnośnych ustaw w tej kwestii. Zarazem autor wypowiada się za przyjęciem na przyszłość zasady swobody jednostki w określaniu swej narodowości —

poza zakresem stosunków, w jakim prawodawcy państw, które uległy podbojowi hitleryzmu, zmuszeni byli stosowanie tej zasady zawiesić na czas przejściowy, celem likwidacji następstw wojny.

Z innych artykułów zamieszczonych w zeszycie wymienić należy: Jana Jakuba Litauera „O metodzie wypełniania luk w ustawodawstwie" (uwagi na marginesie art. 3 przepisów ogólnych prawa cywilnego), Manfreda Lachsa „Zagadnienia prawne w czasie jesiennej sesji Narodów Zjednoczonych 1946 r.", Władysława Siedleckiego „Istota procesu cywilnego z punktu widzenia interesów państwa i jednostki", Oldricha Kroba „Czechosłowacki porządek prawny" (artykuł zawierający ciekawy materiał porównawczy z nowym ustawodawstwem polskim) i Jana Pisowicza „Przewozy niestałe na wodach publicznych" (artykuł z dziedziny prawa wodnego).

Zeszyt zawiera ponadto bogaty dział recenzyjny, dodatek cywilistyczny i kryminologiczny.

„Administracja i samorząd na Ziemiach Odzyskanych" Nr 3 5 i 5/6.

Nr 3 4 zawiera następujące artykuły: Dr. Alfonsa Klafkowskiego „Podstawy prawne granicy Odra—Nisa Łużycka", Haliny Kurowskiej „Uprawnienia miejscowych władz porządku publicznego (wójtów, burmistrzów) na Ziemiach Odzyskanych", Dr. Stanisława Rudkowskiego „Kontrola wewnętrzna w administracji miejskiej", Stanisława Szpytko „Finanse komunalne', Ignacego Machcinskiego „Zniesienie Izb Rolniczych a Związek Samopomocy Chłopskiej" i St. Pieńkowskiego „Polacy ewangelicy, czy Niemcy mówiący po polsku".

Nr 5 6 otwiera artykuł prof. Antoniego Peretiatkowicza „Konstytucja Lutowa", omawiający ogólnie postanowienia t. zw. Małej Konstytucji, Dr. Alfonsa Klafkowskiego „Pozycja prawna Ziem Odzyskanych", „Stanisława Szpytko „Wymiar podatków samorządowych" (podatek gruntowy), Wawrzyńca Gaertnera „Dekret o uporządkowaniu rejestrów uprawnień przemysłowych" i Stanisława Pieńkowskiego „Polacy Ewangelicy".

„Gospodarka planowa", Warszawa — ul. Senacka 3.

Nr 11 z 20 czerwca br. zawiera między innymi artykuł Stefana Kołakowskiego „Reforma systemu podatkowego", w którym autor omawia najważniejsze zasady nowego systemu podatkowego w porównaniu z przedwojennym, uwzględniając i podatki pobierane na rzecz związków samorządu terytorialnego. Zarazem omawia autor również reformę postępowania podatkowego i organizacji władz podatkowych.

„Życie gospodarcze" — dwutygodnik — Katowice, ul. 3-go Maja 23, ukazał się Nr 12—13 za lipiec br., w którym umieszczono szereg artykułów z dziedziny gospodarczej oraz bogatą kronikę życia gospodarczego.

Między innymi wymienić należy artykuł Zdzisława Dzogi „Zagadnienia na tle nowego dekretu o przedsiębiorstwach państwowych" i prof. Dr. Stefana Rozmaryna „W sprawie przepisów wykonawczych o obrocie bezgotówkowym".

„Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny" — miesięcznik — Katowice.

Nr 6 (za czerwiec br.) zawiera między innymi obok dokończenia artykułu Prof. Dr. Langroda „Administrowanie a rządzenie", część drugą rozpoczętego w numerze poprzednim artykułu Prof. Dr. Tadeusza Bigo „Sądownictwo Administracyjne w Polsce", w którym autor wypowiada się za przyjęciem przy restytuowaniu sądownictwa administracyjnego zasady wykonywania tego sądownictwa przez niezawisłe Sądy, odrębne od sądownictwa powszechnego, zorganizowane dwustopniowo i obejmujące swym zasięgiem całą administrację publiczną.

„Gaz, woda i technika sanitarna" — miesięcznik, Redakcja: Warszawa, ul. Koszykowa 81.

Nr 6 za czerwiec br. przynosi artykuł inż. Zygmunta Rudolfa „Zaopatrzenie w wodę na tle stanu sanitarnego Polski" (referat wygłoszony na XXIV Zjeździe polskich gazowników, wodociągowców i techników sanitarnych we Wrocławiu w 1947 r.), dalej artykuł Inż. Leonarda Jastrzębskiego „Stan techniczny uzdrowisk dolnośląskich" i Inż. Jana Justa „Stan sanitarno-higieniczny wodociągów w Polsce w świetle badań dokonanych przez Państwowy Zakład Higieny w roku 1926". Oba powyższe artykuły stanowią również referaty wygłoszone na Zjeździe wrocławskim.

Nr 7 8 za lipiec—sierpień br. zawiera między innymi artykuły: Inż. Jana Drzewieckiego „Budowa gazociągów dalekosiężnych" (referat wygłoszony na Zjeździe wrocławskim). Inż. Zygmunta Skrobeckiego „Osadniki systemu Oms" (stosowane przy kanalizacji), Inż. Bolesława Sperskiego „O uruchomieniu nowych pieców w Gazowni Krakowskiej", Inż. Kazimierza Pączkiewicza „Ogrzewanie i wietrzenie w dobie obecnej", Inż. Henryka Janczewskiego „Taryfy za gaz, wodę i kanały w II kwartale 1947", oraz Inż. Jana Baczyńskiego „Frontem do konsumenta" (artykuł zwracający uwagę na zainteresowania i potrzeby konsumentów gazu).

Wiadomości Statystyczne Gł. Urzędu Statystycznego. Warszawa, ul. Narbutta 33.

Ukazały się Nr 6—8 za kwiecień i Nr 9 za maj br. Między innymi w zeszycie 6 7 ogłoszono dalsze cyfry statystyczne, odnoszące się do

ruchu repatriacyjnego i reemigracyjnego przez punkty etapowe zachodnie P. U. R., jako też do akcji przesiedleńczej ludności ukraińskiej, białoruskiej i litewskiej z Polski do Z. S. R. R.

WYDAWNICTWA NADESŁANE

Mapa Polski (1:500.000) Wojskowy Instytut Geograficzny, Warszawa 1947 r. (trzy arkusze — Warszawa — Gdańsk — Szczecin).

Bezpośrednio po wyzwoleniu Warszawy, Wojskowy Instytut Geograficzny przystąpił do działalności. Równocześnie z pracami budowlanymi i montażowymi przygotowano w zupełnie ogołoconym gmachu najniezbędniejsze elementy prac kartograficznych, tak, że już w roku 1945 ukazała się na razie w małym nakładzie, dziś zupełnie wyczerpana Mapa Polski w skali 1:1000.000.

Obecnie wychodzi arkuszami Mapa Polski w skali 1:500.000. Wydane dotąd trzy arkusze — Warszawa, Gdańsk, Szczecin, są częścią Mapy Polski złożonej z 12 arkuszy, obejmujących cały obszar Państwa w nowych granicach. Jest to przeglądowa mapa do użytku zarówno w pracy gabinetowej, jak i w terenie. Rysunek uproszczony z zachowaniem, a nawet spotęgowaniem pewnych cech, charakterystycznych. Rzeźba powierzchni przedstawiona warstwicami co 20 m, w obszarach górskich co 50 m; rzeźba dna morskiego izobatami co 10 m. Mapa podaje wszystkie koleje normalnotorowe w eksploatacji i budowie, wąskotorowe oraz kolejki gospodarcze. Oznaczone są także wszystkie stacje i przystanki. Z dróg kołowych wydzielono autostrady, szosy główne, drugorzędne, trakty i drogi wiejskie. Uwidoczniono obszary bagienne i podmokłe, oraz obszary leśne. Osiedla podzielono na trzy grupy—miasta, miasteczka i wsie, a ich wielkość rozróżniono wielkością pisma. Na mapie uwzględniono wszystkie miejscowości posiadające ponad dwa tysiące mieszkańców.

Na marginesie mapy dodano objaśnienia znaków topograficznych i skrótów oraz szkice objaśniające położenie arkusza, podział administracyjny, szkic szos głównych z kilometrażem, oraz szkic hipsometryczny z nazwami regionów geograficznych. Granice administracyjne z zaznaczeniem siedzib urzędów powiatowych i wojewódzkich dopełniają całości.

Wydane arkusze mapy wykonane zostały pod każdym względem bez zarzutu.

Wydawnictwo bardzo potrzebne, zapełnia dotkliwą lukę w tej dziedzinie. Byłoby bardzo pożądane, aby dalsze arkusze mapy ukazać się mogły już w niedługim czasie.

Aleksander Czesław Meleń: „Le droit des gens et le système du droit polonais“. Fryburg 1945 r. (str. 120).

Praca doktorska autora złożona Wydziałowi Prawnemu Uniwersytetu we Fryburgu.

Morze i Odra — Zeszyt I sprawozdania IV Sesji Rady Naukowej dla zagadnień Ziem Odzyskanych, Kraków 1947 r. (90 str.). Wydawnictwo Biura Studiów osadniczo-przesiedleńczych (Kraków, Plac Szczepański 5).

Wydawnictwo to, rozpoczynające cykl sprawozdań z IV Sesji Rady Naukowej dla zagadnień Ziem Odzyskanych, odbytej w Krakowie w grudniu 1946 r., obejmuje szereg referatów dotyczących problemów morskich i odrzańskich.

OPINIE I PORADY PRAWNE.

Zagadnienia z zakresu podatków komunalnych.

Kontynuuję rozważania, rozpoczęte w poprzednim numerze „Gazety Administracji“ na tematy, związane ze stosowaniem przepisów o podatkach komunalnych. Wybór tych tematów jest poniekąd przypadkowy, gdyż dokonywany przez samo życie i jego potrzeby. Stanowi to jednak również i o jego wartości, wskazuje bowiem na aktualność i żywotność poruszanych zagadnień.

1. Czy użyty w art. 25 ust. 2 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych termin „samorząd“ obejmuje tylko samorząd terytorialny, czy również i inne rodzaje samorządów?

Samorząd nie jest pojęciem, zaczerpniętym z prawa pozytywnego, a i w nauce prawa określenie jego istoty wywołuje liczne spory. Początkowo był on rozumiany jako niezależność związku komunalnego od władzy państwowej i w tym znaczeniu odnosił się tylko do związków komunalnych. Z biegiem czasu pojęcie to zostało znacznie rozszerzone, obecnie można by było z punktu widzenia teoretycznego za samorząd uważać tę część administracji, która przy sprawowaniu powierzonych jej zadań korzysta w pewnym zakresie z samodzielności i nie jest hierarchicznie podporządkowana wyższym władzom. Określenie to jednak wykracza znacznie poza ramy, ustalone przez naszego ustawodawcę. Jeżeli więc chodzi o obowiązujące przepisy, to w kwestii, co należy uważać za samorząd, daje nam pewne wskazówki ustawa konstytucyjna z 1921 r., która w art. 68 ustala: „Obok samorządu terytorialnego osobna ustawa powoła samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie: izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i in.“.

W ten sam, mniej więcej, sposób określała samorząd w art. 72 i 76 dziś już nieobowiązująca ustawa konstytucyjna z roku 1935. Zaliczała ona ponadto do samorządu gospodarczego wolne zawody, co, zresztą, jak sądzę, nie możnaby uważać za rozszerzenie tego pojęcia ustalonego przez Konstytucję z 1921 r. I ta ostatnia bowiem wymienia poszczególne rodzaje tylko przykładowo, a z charakteru swego samorząd wolnych zawodów nie różni się zasadniczo od innych form, w tym

przykładowym wyliczeniu wskazanych. Jak z tych określeń wynika nasz ustawodawca uznaje dwa rodzaje samorządu: terytorialny i gospodarczy, przy czym granice tego ostatniego nie są dokładnie sprecyzowane.

Przechodząc obecnie do interesującego nas zagadnienia w dziedzinie przepisów podatkowych, musimy stwierdzić, iż ulegało ono z biegiem czasu pewnym zmianom. Spotykamy się z tym określeniem, między innymi, w przepisach o podatku od nieruchomości i podatku od lokali. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o wymiarze i poborze państwowego podatku od nieruchomości w gminach wiejskich i miejskich (Dz. Ust. Nr 76, poz. 717, 1934 r.) w art. 2 ust. 2 wymienia „związki samorządowe", a ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o podatku od lokali (Dz. Ust. Nr 76, poz. 718, 1934 r.) również art. 2 ust. 2 „urzędy i instytucje samorządowe", jako zwolnione od tych podatków. Rozporządzenia zaś wykonawcze do tych ustaw (do rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o podatku od nieruchomości — § 4 rozporządzenia z dnia 14.IX.34 (Dz. Ust. Nr 85, poz. 771, 1934 r.) i do ustawy o podatku od lokali — § 5 rozporządzenia z dnia 14.IX.34 r. (Dz. Ust. Nr 85, poz. 772, 1934 r.) zawierają identyczną wykładnię terminu „samorząd", przez „samorząd" rozumie się „samorząd terytorialny". Poprzednie rozporządzenia wykonawcze żadnej wykładni nie zawierały). Jednakże już w wyroku z dnia 9 marca 1936 r. L. rej. 3440 35, Najwyższy Trybunał Administracyjny interpretując art. 2 ust. 2 cytowanej ustawy o podatku od lokali, orzekł ,że Izby Lekarskie, jako instytucje samorządowe, wolne są od podatku lokalowego. W wyroku tym Najwyższy Trybunał Administracyjny nie zajmował się § 5 rozporządzenia wykonawczego z dnia 14.IX.34 r., w którym użyty w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. w zdaniu „urzędy i instytucje samorządowe" termin „samorząd" został określony, jako „samorząd terytorialny", gdyż rozpoznawane przez Najwyższy Trybunał Administracyjny orzeczenie było wydane przed wejściem w życie tego przepisu. Wkrótce jednak potem w wyroku z dnia 29 grudnia 1937 r. w sprawie L. rej. 3285 36 Najwyższy Trybunał Administracyjny rozpoznawał podobne zagadnienie ze skargi Izby Adwokackiej w Poznaniu na orzeczenie, oparte już na wyżej wymienionym rozporządzeniu wykonawczym. Uznawszy, iż Izba Adwokacka, jako instytucja samorządowa, nie podlega podatkowi od lokali, Najwyższy Trybunał Administracyjny wywodzi: „Jeżeli zaś p. 2 § 5 rozporządzenia wykonawczego Ministra Skarbu z dnia 14.IX.34, poz. 772 Dz. Ust. stanowi inaczej, zaznaczając, iż przez „samorząd" rozumie się „samorząd terytorialny", to należy stwierdzić, że rozporządzenie wykonawcze nie jest samoistnym źródłem prawa i nie może skutecznie zmieniać „względnie ograniczać przepisów ustawy". Dekretami Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14.I.1936 r. o podatku od nieruchomości (Dz. Ust. Nr 3, poz. 14, 1936 r.) oraz z dnia 14.XI.1935 r. o podatku od lokali (Dz. U. Nr 82, poz. 505, 1935 r.) zostały uchylone poprzednie przepisy, w nowych

zaś interesujący nas przepis w dekrecie o podatku od nieruchomości pozostał bez zmian, a w dekrecie o podatku od lokali zostało opuszczone słowo „instytucje". Można było sądzić, że takie ograniczenie zakresu zwolnień samorządu od podatku było spowodowane stanowiskiem Najwyższego Trybunału Administracyjnego i zmierzało do wyłączenia samorządu gospodarczego. Tymczasem Ministerstwo Skarbu w roporządzeniach wykonawczych do obu tych dekretów (§ 4 pkt. 1 rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 20 kwietnia 1936 r. o wykonaniu dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 listopada 1935 r. o podatku od lokali, Dz. Ust. Nr 33, poz. 258 oraz § 8 rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 20 kwietnia 1935 r. o wykonaniu dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14.I.1936 r. o podatku od nieruchomości) zarządziło: „Przez „urzędy samorządowe" („związki samorządowe") rozumie się urzędy (związki) samorządu terytorialnego i gospodarczego". W świetle tych przepisów, jak sądzę, pogląd wypowiedziany przez znanych komentatorów „kodeksu podatkowego" Józefa Sziawlenę i Stefana Kołakowskiego, że przytoczone wyżej wyroki Najwyższego Trybunału Administracyjnego utraciły swoje znaczenie, gdyż stwierdzają, że zarówno Izba Lekarska, jako też i Izba Adwokacka są „instytucjami", a nie „urzędami" samorządowymi, należy uznać za błędny. Gdyby bowiem w ten sposób rozumieć ten przepis, stałby się on zupełnie bezprzedmiotowym, gdyż nie tylko wyżej wymienione Izby Lekarskie i Adwokackie, ale również organa innych rodzaji samorządu gospodarczego, jak Izby Rzemieślnicze, Handlowo-Przemysłowe i Rolnicze również należałoby uznać za „instytucje", a nie „urzędy". Niewątpliwie definicja „urzędu" nasuwa pewne trudności. Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku z dnia 2.XI.1938 r. L. rej. 1951/37 w sprawie ze skargi Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych w Warszawie wypowiedział opinię, że „cechą charakterystyczną urzędu jest wykonywanie władzy". Rzeczywiście w potocznej terminologii prawniczej terminowi temu takie właśnie nadaje się znaczenie, jednakże spotykamy się również z określeniem „Urząd Pocztowy", „Urząd Telegraficzny", „Urząd Kolejowy". Wiemy zaś, że zarówno „Polskie Koleje Państwowe", jak również „Polska Poczta, Telegraf i Telefon" nazywane przez ustawodawcę „przedsiębiorstwem" są w istocie rzeczy zakładami publicznymi i „władzy publicznej" w sensie podanym przez wyżej wymieniony wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego nie wykonywują. Sądzę przeto, że właściwszym jest określenie, podane przez prof. Peretjatkowicza w jego pracy „Podstawowe pojęcie prawa administracyjnego" (Poznań, 1947 r., str. 36). „Przez Urząd rozumiemy osobę fizyczną lub grupę osób, której zostały powierzone pewne funkcje publiczne, wyodrębnione terytorialnie i rzeczowo w danym systemie administracyjnym. Pojęcie Urzędu jest szersze, aniżeli pojęcie władzy adminisracyjnej, b o n i e k a ż d y u r z ą d j e s t w ł a d z ą. Władzą administracyjną nazywamy te urzędy, które posiadają imperium, czyli władztwo państwowe, a mianowicie

prawo wydawania nakazów i egzekwowania ich siłą przymusową“. Należy stąd wnioskować, że w myśl art. 2 ust. 2 rozporządzenia o podatku od lokali z dnia 14.XI.35 r. były wolne od tego podatku lokale zajmowane przez instytucje (w szerokim znaczeniu tego słowa) wszystkich rodzajów samorządu gospodarczego, wykonujące funkcje publiczne.

Przepis ten ma takie same brzmienie („Urząd samorządowy“), co i przepis art. 25 ust. 2 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych, który uchylił moc obowiązującą wyż. wym. dekretu z dnia 14.XI.35 r. Już przeto z tego tylko powodu należałoby sądzić, że stosuje się do niego taka sama wykładnia. Nie bez znaczenia ponadto jest fakt, że w art. 16 tego dekretu w analogicznym przepisie, regulującym zwolnienie od podatku od nieruchomości, jest użyty termin „związki samorządu terytorialnego“. Dowodzi to niezbicie, że ustawodawca, używając w tym samym dekrecie różnych terminów, chciał tym normom nadać różną treść. Jeżeli przeto w art. 25 ust. 2 użył terminu ogólniejszego „samorząd“ niż w art. 16, gdzie wprowadził termin ściślej sprecyzowany „związki samorządu terytorialnego“, musiał mieć na myśli obydwa rodzaje tego samorządu — terytorialny i gospodarczy.

Odpowiadając przeto na pytanie, postawione na wstępie, należy stwierdzić, że użyty w art. 25 ust. 2 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. termin „samorząd“ obejmuje zarówno samorząd terytorialny, jak i samorząd gospodarczy.

2. Czy zamieszkiwanie osoby, która sama nie korzystając w charakterze najemcy lub podnajemcy z lokalu użytkowego jest udziałowczynią Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, korzystającej z takiego lokalu, powoduje dla lokalu przez nią zajmowanego skutki, przewidziane w art. 29 ust. 2 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych?

Zwyżka podatkowa, która ustanawia ten przepis, jest spowodowana zamieszkiwaniem osoby, korzystającej w charakterze najemcy lub podnajemcy z lokalu użytkowego. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, korzystająca z lokalu użytkowego, jest osobą prawną zupełnie odrębną od osoby fizycznej, zamieszkałej w lokalu omawianym. Fakt więc zamieszkiwania udziałowca spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w lokalu mieszkalnym sam przez się zwyżki podatkowej, przewidzianej w cytowanym art. 29 ust. 2, nie powoduje. Na pytanie więc postawione na wstępie odpowiedź powinna być przecząca.

3. Jak należy rozumieć określenie „gospodarstwo rolne“, użyte w art. 4 dekretu z dnia 13 kwietnia 1945 r. o reformie samorządowego systemu podatkowego (Dz. Ust. Nr 13, poz. 73, 1945 r.)?

Wątpliwości, jakie nasunął ten przepis, powstały stąd, że ustawodawca, wprowadzając progresję w stosunku do większych, a degresję w stosunku do mniejszych obszarów, użył wyrażenia „gospo-

darstwa rolne", w ten sposób jakby ograniczając stosowanie tego przepisu do gruntów, użytkowanych pod uprawę rolną. Władze zaś wymiarowe, opierając się na dotychczasowej praktyce i wskazówkach Ministerstwa Administracji Publicznej, stosowały przewidziane w tej normie zwyżki, względnie zniżki do wszystkich gruntów, podlegających opodatkowaniu. Z tego powodu wynikły liczne spory, zwłaszcza przy wymiarach podatku gruntowego od obszarów leśnych, znajdujących się pod zarządem Ministerstwa Leśnictwa i wywołały sprzeciwy zainteresowanych władz oraz komentarze w prasie fachowej (patrz tygodnik „Rada Narodowa" Nr 51 52 1946 r.). Komentarze te stoją na stanowisku, że podwyżka z art. 4 dekretu stosowana być winna wyłącznie do gospodarstw rolnych, których eksploatacja jest oparta na uprawie rolnej, natomiast nie obejmuje gospodarstw leśnych, opierających podstawy swej działalności na uprawie leśnej. Jako uzasadnienie tego stanowiska wysuwa się argument, że art. 4 jest przepisem specjalnym i jako taki nie może ulegać interpretacji rozszerzającej. Również i ratio legis, zdaniem tych komentarzy przemawia za taką wykładnią, gdyż ustawodawca dążył do obciążenia większym podatkiem obszarów rolnych, które są znacznie rentowniejsze, niż takie same obszary leśne.

Czy zapatrywanie takie nie jest jednak słuszne tylko pozornie? Bezspornym jest fakt, że progresja (zresztą znana naszemu systemowi podatkowemu i w stosunku do innych podatków) była wprowadzona w podatku gruntowym na obszarze całego Państwa ustawą z dnia 15.VI.1923 r. i od tego czasu bez przerwy obowiązuje do chwili dzisiejszej, gdyż zarówno treść przepisu art. 7 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 listopada 1936 r. (Dz. Ust. Nr 85, poz. 593, 1936 r.), poprzedzającego dekret z 1945, jak i art. 10 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. (Dz. Ust., Nr 40, poz. 198, 1947 r.), który dekret z 1945 r. uchylił, nie budzą w tej kwestii żadnych wątpliwości. Dekret z 1945 r. był wywołany koniecznością dostosowania przepisów podatkowych do nowych warunków gospodarczych, powstałych bezpośrednio po wojnie i wydany tylko na okres przejściowy do czasu ich ustabilizowania się. Jakież byłoby wreszcie stanowisko ustawodawcy, gdyby na ten okres przejściowy odstąpił od stale przez niego stosowanej zasady progresji i stworzył privilegium odiosum tylko dla gospodarstw rolnych. Przytoczony wyżej argument, że są to obszary najrentowniejsze, jest oczywiście chybiony. Wprawdzie rzeczywiście grunty leśne dają mniejsze efekty finansowe niż grunty rolne, lecz okoliczność ta była już uwzględniona przez ustawodawcę, który w artykule 3 dekretu z 1945 r. wyznaczył dla nich stawki podatkowe 10-krotnie mniejsze. Nie może jednak mieć ona wpływu na stosowanie progresji, zmierzającej do uchwycenia obfitszego źródła podatkowego od innej strony, mianowicie od strony wielkości obszaru. Co jednak jest istotniejsze, że wykładnia taka zwalniałaby od zwyżki nie tylko grunty leśne, lecz wszelkie inne, użytkowane nie jako gospodarstwa rolne, a więc gospodarstwa ogrodnicze, sadowni-

cze, rybne i t. p. Nikt zaś nie zaprzeczy, że gospodarstwa te, zwłaszcza ogrodnicze, położone zazwyczaj w sąsiedztwie większych ośrodków miejskich, są wielokrotnie rentowniejsze, niż gospodarstwa rolne. Czymby więc kierował się ustawodawca, nakazując zwyżkę tylko dla obszarów rolnych średniorentownych? Obrońcy zwalczanej przeze mnie wykładni powołują się na § 2 rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 20.VI.36 o wykonaniu ustawy o klasyfikacji gruntów dla podatku gruntowego (Dz. Ust. Nr 62, poz. 453, 1936 r.), który używa terminu „posiadłość gruntowa" dla określenia ogólnego obszaru gruntów, należących do jednego podatnika na terenie tej samej miejscowości i stąd wysnuwają wniosek, iż gdyby ustawodawca przy redagowaniu art. 4 miał na myśli wszystkie rodzaje gruntów, użyłby tego właśnie terminu. I ten argument nie jest trafny. Trzeba przede wszystkim wziąć pod uwagę warunki, w jakich powstał omawiany przepis. Były to pierwsze miesiące pośpiesznej odbudowy naszego aparatu państwowego i przystosowywania norm prawnych do nowych form życia gospodarczego i politycznego. Ogrom związanej z tym pracy, chaos organizacyjny, brak wykwalifikowanych sił i t. p. bolączki w znacznym stopniu utrudniały wnikliwe i należycie przemyślane opracowywanie nowych przepisów. Liczne przykłady pośpiesznej roboty z tego okresu dostatecznie nas o tym przekonywują. Należy niewątpliwie przyznać, że sformułowanie tego przepisu jest wadliwe, lecz ta okoliczność jest najlepszym dowodem, iż nie powinno się do niego stosować wykładni gramatycznej. Właśnie ten wypadek nadaje się przede wszystkim do zastosowania wykładni logicznej, zmierzającej do wykrycia istotnych zamiarów ustawodawcy, a ponadto systematycznej, ustalającej logicznie usytuowane reguły w zakresie przepisów o podatku gruntowym oraz historycznej, sięgającej po za literalny tekst dla wypełnienia rzeczywistej woli ustawodawcy. Wszystkie te wykładnie potwierdzają moją tezę. Porównywanie z nieaktualnym już przepisami, wydawanymi w innych warunkach nie rzuca właściwie żadnego światła na sporne zagadnienie. Z tego punktu widzenia raczej słuszniejszym byłoby wskazanie na obecnie obowiązujący dekret z dnia 20 marca 1946 o podatkach komunalnych, który w art. 4 ust. 2 przytacza następującą definicję gospodarstwa rolnego: „Za gospodarstwo rolne w rozumieniu niniejszego dekretu uważa się ogólny obszar gruntów położonych w jednej gminie, a należących bądź do jednej osoby fizycznej lub prawnej, bądź do małżonków sądownie nie rozłączonych i ich dzieci niepełnoletnich, bądź do dwu lub więcej osób fizycznych lub prawnych w częściach ułamkowych".

Wątpliwym również jest twierdzenie, że przepis ten, jako lex specialis nie ulega interpretacji rozszerzającej. Przepis specjalny w przeciwstawieniu do normy ogólnej reguluje pewne wypadki, stanowiące wyjątek od ogólnej reguły, progresja wzgl. degresja podatkowa, przewidziana w tym przepisie, zgodnie z moją wykładnią sto-

suje się prawie do wszystkich gospodarstw rolnych (za wyłączeniem obszarów powyżej 5 ha do 10 ha).

Z tych przeto względów słuszniejszą jak sądzę, byłaby odpowiedź na postawione na wstępie pytanie, iż pod pojęcie „gospodarstw rolnych“, użyte w art. 4 dekretu z dnia 13 kwietnia 1945 r., podpadają wszystkie grunty, podlegając opodatkowaniu podatkiem gruntowym, niezależnie od charakteru ich uprawy lub też sposobu użytkowania.

4. Czy uprawa buraka cukrowego winna być uznna za „dział specjalny“ gospodarstwa rolnego w zrozumieniu art. 7 ust. 9 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych?

W myśl art. 7 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. wymiar podatku gruntowego jest dokonywany na podstawie przeciętnego dochodu ustalonego corocznie dla każdego powiatu przez Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych w porozumieniu z Ministrami Skarbu, Rolnictwa i Reform Rolnych oraz Aprowizacji. Jest to t. zw. norma podstawowa, wyrażająca przeciętny dochód z 1 hektara, uzyskiwany z eksploatacji gospodarstwa rolnego typu ziemniaczano-żytniego, w skład którego wchodzą również i „działy specjalne“, nie przekraczające jednakże rozmiarów normalnie w tego rodzaju gospodarstwach rolnych przyjętych. Powiatowa Komisja podatku gruntowego określa normę tego działu. w granicach której jest on uważany za część składową typowego gospodarstwa rolnego, służącego za podstawę do określania przeciętnego dochodu. Działy specjalne, przekraczające tę normę, podpadają pod przepis art. 7 ust. 10 i powodują przewidzianą w nim zwyżkę podatkową, a to dlatego, że presumowana przez ustawodawcę większa ich rentowność nie była brana pod uwagę przy ustalaniu normy podstawowej. Normę „działu specjalnego“, polegającego na bezpośrednim użytkowaniu gruntów określa się przez porównanie obszaru tych gruntów z obszarem, użytkowanym w podobny sposób w typowym gospodarstwie, przyczym uważa się za „dział specjalny“ obszar takich rozmiarów, który przynosi dochód conajmniej o 30% większy od dochodu ustalonego na podstawie norm dochodowości dla części gruntu, zajętego przez dział specjalny. Normę „działu specjalnego“, polegającego na prowadzeniu takiego gospodarstwa, które nie jest bezpośrednio związane z gruntem, jak np. pszczelarstwo, mleczarstwo, hodowla inwentarza, określa się przez porównanie z podobnym działem w gospodarstwie typowym (ilość uli, bydła i t. p.) przy zachowaniu tejże samej zasady, iż dochód z tego działu musi co najmniej przekraczać o 30%, dochód z podobnego działu gospodarstwa typowego.

Jak stąd wynika, za „dział specjalny“ ustawodawca uważa takie gospodarstwa rolne lub stosujące inną uprawę gruntów, np. leśną, wzgl. prowadzące specjalny rodzaj, jak np. pszczelarstwo, hodowla inwentarza i t. p., które przekraczają zwykłe rozmiary stosowane w gospodarstwach normalnych (typowych) i podnoszą ich dochodowość więcej niż o 30% ponad normę, ustaloną w art. 7 ust. 3 dekretu. Oczywiście użytkowanie gruntów nawet w większych niż normal-

ne rozmiarach pod uprawy małorentowne (np. z powodu jałowości gleby, lub trudności gospodarczych) pod pojęcie działów specjalnych nie podpadają.

Z tych względów należy uznać, że uprawa buraków, odpowiadająca wyżej ustalonym wymogom, może podpadać pod pojęcie działu specjalnego.

5. Czy przewidziana w art. 10 ust. 3 pkt. 2 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych (Dz. Ust. Nr 40, poz. 198, 1947 r.) obniżona stawka podatkowa podatku gruntowego powinna być stosowana do całości gruntów, wchodzących w skład gospodarstw rolnych, użytkowanych przez szkoły rolnicze, instytucje naukowe i zakłady doświadczalne, należące do instytucji prawno-publicznych, czy też tylko do części, rzeczywiście użytkowanej na cele naukowe i doświadczalne?

Jak wynika z dyspozycji cyt. art. 10 ust. 3 pkt. 2 dla zastosowania, przewidzianej w nim stawki ulgowej muszą zachodzić równocześnie dwa warunki, a mianowicie: 1) gospodarstwa rolne muszą być w posiadaniu szkół rolniczych, instytucji naukowych, lub wreszcie zakładów doświadczalnych, należących do instytucji prawno-publicznych, 2) grunty, wchodzące w skład tych gospodarstw, muszą być użytkowane wyłącznie w celach doświadczalnych i naukowych. Ze sformułowania pierwszego warunku wynika, że grunty stanowiące własność (należące) do wymienionych instytucji, lecz znajdujące się w posiadaniu innych osób lub instytucji, chociażby odpowiadały innym wymogom w przepisie tym ustalonym, ze zniżki podatkowej nie korzystają. I odwrotnie, ze zniżki tej korzystają gospodarstwa, nie należące do tych instytucji, a jednakże z jakiegokolwiek bądź tytułu, np. umowy dzierżawy przez nie posiadane i użytkowane.

Treść zaś drugiego warunku wskazuje, że zniżka ma zastosowanie tylko do tej części gruntów, które są użytkowane wyłącznie w celach naukowych lub doświadczalnych, wszelkie zaś inne grunty, wchodzące w skład tego samego gospodarstwa, lecz użytkowane w sposób zwykły dochodowy ze zniżek tych nie korzystają.

Te jasne i nie budzące żadnych wątpliwości sformułowanie cytowanego art. 10 zostały zaopatrzone w wyjaśnienie w § 28 rozporządzenia wykonawczego z dn. 20.I.1947 r. (Dz. Ust. Nr 25, poz. 96, 1947 r.) dość niefortunnie w ust. 2 zredagowane. Ustęp pierwszy, po sprecyzowaniu obu wyżej wymienionych warunków stosowania ulgowej stawki podatkowej wyjaśnia, co podpada pod pojęcie szkoły rolniczej i instytucji naukowej. Używa przy tym terminu „grunty" w przeciwstawieniu do „gospodarstw rolnych", podkreślając w ten sposób, że przywilej podatkowy przysługuje nie całym jednostkom podatkowym, lecz tylko tym ich częściom, które odpowiadają ustalonym wymogom. Natomiast ustęp drugi wprowadza zdanie „grunty należące do gospodarstw rolnych tych zakładów doświadczalnych,

których celem jest prowadzenie przy pomocy metod naukowych badań".

Zdanie takie, w którym nie odróżnia się sposobów i celu użytkowania gruntu i używa terminu „n a l e ż ą c e d o g o s p o d a r s t w r o l n y c h", jakby stwierdzało, że chodzi tu o wszystkie grunty, wchodzące w skład gospodarstw, chociażby nie były one użytkowane na cele badawcze. Jednakże należy zauważyć, że wniosek taki byłby mylnym, gdyż rozporządzenie wykonawcze nie może wychodzić po za granice, nakreślone dekretem i rozszerzać ich lub zwężać.

Na pytanie przeto, postawione na wstępie, należy odpowiedzieć, że ulgowa stawka podatkowa, przewidziana w art. 10 ust. 3 pkt. 2 powinna być stosowana do całych gospodarstw rolnych tylko wówczas, kiedy wszystkie grunty, wchodzące w ich skład, są użytkowane w celach naukowych lub doświadczalnych, w pierwszym wypadku do takiej ich części, która temu warunkowi odpowiada.

Uwaga. Juz po opracowaniu tej opinii zostało wydane nowe rozp. wyk. z dn. 20 czerwca 1947 r. w spr. wykonania dekretu z dn. 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych (Dz. Ust. Nr 51, poz. 258, 1947 r.). W § 38 tego rozporządzenia, który zastąpił dawny omawiany wyżej § 28 rozp. wyk. z dn. 20 stycznia 1947 r. po zdaniu „za grunty, należące do zakładów doświadczalnych" zostało dodane zdanie „użytkowane w celach doświadczalnych". W ten sposób niejasność i sprzeczność z dekretem, które spowodowała poprzednia redakcja rozp. wyk. została usunięta i obecnie nie może być wątpliwości, że dla zastosowania zniżki podatkowej potrzebne są 2 warunki, a mianowicie: 1) posiadanie gruntów przez zakłady doświadczalne i 2) ich użytkowanie w celach doświadczalnych.

Józef Kliński

P o d a t e k g r u n t o w y.

Czy gospodarstwa parcelantów, z których każdy posiada indywidualny akt nadania ziemi, a którzy na zasadzie zawartej między sobą umowy połączyli na pewien okres czasu swoje gospodarstwa w jedną całość, by w ten sposób osiągnąć lepsze wyniki gospodarcze, — należy uważać za jedno gospodarstwo w rozumieniu art. 4 dekretu o podatkach komunalnych?

Według art. 4 dekretu o podatkach komunalnych (poz. 198 Dz. Ust. z 1947 r.) podatkowi gruntowemu podlegają poszczególne gospodarstwa rolne, należące bądź do jednej osoby, bądź do dwóch lub więcej osób w częściach ułamkowych, t. zn. w częściach fizycznie nierozdzielonych, a określonych tylko pewnym ułamkowym udziałem w całości. W konkretnym przypadku zaś każdy z parcelantów posiada pewien obszar gruntu (gospodarstwo rolne) nadanego mu osobiście. Jest więc właścicielem nadanego mu gruntu, nie zaś współwłaścicielem w części ułamkowej gruntu nadanego kilku oso-

bom wspólnie. Okoliczność, że pewna ilość parcelantów na mocy zawartej ze sobą umowy gospodaruje na swych parcelach wspólnie, jest bez znaczenia, gdyż przez zawarcie takiej umowy żaden z nich nie zrzekł się swego prawa własności do nadanego mu osobiście gruntu. Przy wymiarze podatku gruntowego należy więc grunty nadane poszczególnym parcelantom traktować jako oddzielne gospodarstwa. **T. S.**

Od Redakcji: Prosimy naszych czytelników, aby zwracając się do „Gazety Administracji“ o porady prawne, zechcieli swe pytania redagować możliwie ściśle i szczegółowo.

KRONIKA.

Organizacja wydziałów z działu służby Ministerstwa Administracji Publicznej. W dziale służby Ministerstwa Administracji Publicznej ustala okólnik Ministerstwa Administracji Publicznej Nr 30 z dnia 23.IV.1947 r. następujące wydziały w urzędzie wojewódzkim:

1) Wydział Ogólny

obejmujący sprawy wynikające ze stanowiska wojewody jako reprezentanta Rządu oraz sprawy dotyczące organizacji administracji wojewódzkiej, a wszczególności sprawy osobowe, budżetowe, gospodarcze, inspekcyjne i nadzoru nad tokiem urzędowania.

Wydział Ogólny dzieli się na 4 oddziały (organizacyjny, personalny, budżetowy, gospodarczy), nadto w skład jego wchodzi wojewódzki inspektorat starostw.

Kierownikowi Oddziału Organizacyjnego podlegają: sekretariat wojewody, kancelaria Urzędu Wojewódzkiego, biblioteka U. W. i redakcja Dziennika Wojewódzkiego.

Oddział Personalny może być podporządkowany bezpośrednio wojewodzie.

2) Wydział Społeczno-Polityczny

obejmuje sprawy ogólno-polityczne, sprawy ruchów społecznych, społeczno-politycznych i polityczno-gospodarczych, sprawy stosunku Państwa do tych ruchów, sprawy mniejszości narodowych, wyznaniowe, stowarzyszeń, opinie o funkcjonariuszach państwowych i sprawy wynikające ze stosunku władz administracji ogólnej do organów bezpieczeństwa i milicji obywatelskiej.

Podział Wydziału Społeczno-Politycznego na oddziały, których liczba nie przekroczy 2-ch, ustalony zostanie oddzielnym zarządzeniem.

3) Wydział Administracyjny

obejmuje sprawy postępowania administracyjnego, przymusowego w administracji i wywłaszczeniowego, sprawy porządku publicznego, sprawy obywatelstwa, zmiany i nadawania imion i nazwisk oraz ustalania nazwisk, sprawy urzędów i akt stanu cywilnego, ewidencji i kontroli ruchu ludności, sprawy dowodów osobistych, nadzoru nad

strażami pożarnymi, sprawy o charakterze prawnym nie zastrzeżone innym wydziałom oraz udzielanie opinii prawnych innym wydziałom.

Wydział Administracyjny dzieli się na 3 oddziały (ogólno-administracyjny, spraw stanu cywilnego i ewidencji ludności oraz ochrony przed pożarami i innymi klęskami).

Wydziały administracyjne należy utworzyć w tych Urzędach Wojewódzkich, w których one dotychczas nie istnieją.

4. Wydział Samorządowy

obejmuje sprawy organizacji i działalności samorządu terytorialnego, nie wyłączając samorządu wojewódzkiego, a w szczególności sprawy nadzoru nad administracyjną, społeczną, gospodarczą i finansową działalnością samorządowych organów wykonawczych, podległych nadzorowi wydziału wojewódzkiego i wojewody, sprawy samorządowych instytucji oszczędnościowo-kredytowych, należące do zakresu działania wydziału wojewódzkiego i wojewody, a ponadto czynności biurowe wydziału wojewódzkiego.

Wydział Samorządowy dzieli się na 5 oddziałów (administracji samorządu, spraw społecznych i gospodarczych samorządu, finansów samorządowych, samorządu wojewódzkiego i inspekcji samorządowej).

Utrzymanie Oddziału Samorządowego jest uzasadnione w województwach: gdańskim, pomorskim, poznańskim i śląskim; w innych województwach o ile samorząd wojewódzki nie jest rozwinięty, należy Oddział Samorządu Wojewódzkiego skasować, a jego agendy włączyć do innych Oddziałów.

5) Wydział Wojskowy

obejmuje wszystkie sprawy z zakresu uzupełnienia i zaopatrzenia armii, o ile są poruczone administracji ogólnej, oraz koordynuje działalność Urzędu Wojewódzkiego, innych władz, urzędów i organów na terenie województwa w sprawach związanych z potrzebami obrony Państwa.

Wydział Wojskowy dzieli się na 2 oddziały (ogólno-wojskowy i przygotowania obrony Państwa).

Okólnik zapowiada, że ramowy organizacyjny statut urzędów wojewódzkich, obejmujący wszystkie wydziały i regionalną dyrekcję planowania przestrzennego, wydany zostanie po ostatecznym opracowaniu ich zakresu działania i organizacji przez właściwe władze naczelne.

Kwestię załatwiania spraw odszkodowań wojennych uregulują osobne zarządzenia.

Istniejące w niektórych urzędach wojewódzkich wydziały budżetowo-gospodarcze utrzymują się z tym, że mogą się one dzielić najwyżej na 3 oddziały.

Kary za nielegalne urządzenia radiofoniczne. W związku z nasuwającymi się wątpliwościami w sprawie stosowania kar za nielegalne urządzenia radiofoniczne, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 19.III.1947 r. Nr IV AP. 1379/47 udzieliło podległym władzom wyjaśnień w sprawie trybu postępowania przy załatwianiu tego rodzaju spraw.

Po wskazaniu przepisów prawnych, obowiązujących w tej dziedzinie, pismo okólne określa, kto jest nielegalnym posiadaczem urządzeń radioodbiorczych. Jednocześnie Ministerstwo uchyla pismo okólne b. Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 10.VI.1937 r., regulujące wysokość odszkodowań w sprawach o wykroczenia radiofoniczne (Dz. Urz. Min. Spr. Wewn. Nr 15, poz. 119).

Ogłoszenia o rejestracji stowarzyszeń. Niektóre Urzędy Wojewódzkie przesyłają do „Monitora Polskiego" ogłoszenia o rejestracji stowarzyszeń z opłatami w g starych stawek. Naraża to Polską Agencję Prasową na zbędną korespondencję, a sprawę na zwłokę.

W związku z powyższym Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 29.III.1947 r. Nr II. PP. 366/47 przypomniało urzędom wojewódzkim obowiązek ścisłego przestrzegania w sprawach opłat za ogłoszenie o rejestracji stowarzyszeń postanowień rozp. Ministra Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 7.VII.1946 r. (Dz. U. Nr 68, poz. 374).

Jednocześnie Ministerstwo Administracji Publicznej zwraca uwagę na konieczność redagowania tekstu ogłoszeń w sposób jak najbardziej oszczędny i przytaczania tylko niezbędnych danych przy zachowaniu formy ustalonej rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10.XII.1932 r. o rejestracji stowarzyszeń (Dz. U. R. P. Nr 116, poz. 963).

Ustalenie imion rodziców znalezionych dzieci nieznanych rodziców. W myśl art. 63 ust. 2 prawa o aktach stanu cywilnego (Dz. U., poz. 272 ex 1945) nadanie imienia oraz ustalenie przypuszczalnego wieku dziecka znalezionego nieznanych rodziców dokonywuje władza administracyjna I instancji. Władza ta ustala także, jakie imiona rodziców mają być wypisane w akcie urodzenia.

Jednakże w/g posiadanych informacyj, nie wszystkie władze administracji ogólnej stosują się w całej rozciągłości do postanowień cyt. wyżej artykułu, ograniczając się jedynie do nadania imienia i ustalenia wieku dziecka. Tego rodzaju postępowanie wynika, m. in. z niewłaściwej interpretacji ust. 4 cyt. wyżej art., Należy bowiem rozumieć, że postanowienia tego ustępu dotyczą części I aktu urodzenia, odnoszących się do danych dziecka. Część II natomiast, dotycząca rodziców dziecka, będzie wypełniana zgodnie z danymi, jakie ustali władza administracji ogólnej w trybie ust. 2 cyt. wyżej ustawy. W związku z tym Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 30.IV.1947 r. Nr ASC. 1702/47 poleciło wojewodom zwró-

cenie uwagi starostom na konieczność ścisłego przestrzegania wspomnianych wyżej postanowień oraz wydania zarządzeń, aby we wszystkich przypadkach, odnoszących się do dzieci znalezionych, o ile nie są znane imiona rodziców, imiona te były ustalane z urzędu.

Jednocześnie Ministerstwo zwraca uwagę na konieczność umieszczania w Monitorze Polskim ogłoszeń, zawierających wyniki postępowania wyjaśniającego, ustalenie wieku, imienia i nazwiska, wskazanie osoby lub instytucji, która objęła pieczę nad dzieckiem oraz urzędu stanu cywilnego, w którym akt urodzenia został sporządzony.

Z RESORTU ROLNICTWA I REFORM ROLNYCH.

Kredyt dla osadnictwa grupowego na Ziemiach Odzyskanych. W związku z napływającymi wpłatami na rzecz Państwowego Funduszu Ziemi za nadziały ziemi z reformy rolnej, uruchomiło Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych. w porozumieniu z Ministerstwem Ziem Odzyskanych. kredyt w wysokości 20 milj. zł. dla gospodarstw powstałych z akcji osadniczo-parcelacyjnej.

Kwota powyższa, jako pierwsza transza kredytów z Funduszu Ziemi na pomoc dla osadnictwa grupowego (spółdzielni i grupy parcelacyjnej) na Ziemiach Odzyskanych przeznaczona jest na kupno koni lub krów, jako siły pociągowej. Wysokość poszczególnej pożyczki winna odpowiadać wartości konia lub krowy średniej jakości.

Państwowy Bank Rolny przyznaje i wypłaca pożyczki na okres 15 lat, z oprocentowaniem 2% w stosunku rocznym. Termin spłacalności pierwszej raty przypada na 1.XI.1948 r.

Dla zabezpieczenia zwrotu pożyczki wymagalne są poręczenia dwóch sąsiadów, którym Komisja Osadnictwa Rolniczego przyznała gospodarstwo.

Kandydatów na pożyczki, spośród członków spółdzielni, typują zarządy spółdzielni parcelacyjno-osadniczych, zaś spośród grup parcelacyjnych — Rady parcelacyjne.

Akcja szarwarkowa. Według napływających z całej Polski sprawozdań z przebiegu zainicjowanej przez Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych akcji szarwarkowej ustalono, że do dnia 30 czerwca r. b. osiągnięto następujące wyniki:

1. Wykonano oczyszczenia rowów 2.508,7 km.
2. Zasypano rowów przeciwczołgowych i strzeleckich 320,2 km.
3. Naprawiono drenowań 50.388 m. bież.
4. Wykopano nowych rowów 75,0 km.
5. Naprawiono i nadsypano wałów przeciwpowodziowych 6.094 m³.
6. Rozebrano i zasypano bunkrów 958 szt.
7. Wykonano nowe przepusty i wyreperowano starych 30 szt.
8. Wyremontowano mostów 1 szt.

9. Wykonano konserwacji rzek 10,4 km.

Do wykonania powyższych prac użyto 307.218 robotnikodniówek oraz 1.438 dniówek konnych. Wartość wykonanych robót wynosi ok. 91.000.000 zł.

W akcji szarwarkowej w ostatnim okresie na miejsce przodujące wysunęło się woj. warszawskie. Wieś przodująca — Pniewniczanka.

Ogólnopolski Zjazd Lekarzy Weterynaryjnych. Komitet Organizacyjny, składający się z delegatów wszystkich ośrodków lekarsko-weterynaryjnych kraju, obradujący dnia 26 czerwca r. b. w Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych pod przewodnictwem prof. dr J. Parnasa, postanowił zwołać Zjazd Ogólnopolski Lekarzy Weterynaryjnych na dzień 19 października rb. w Warszawie. Projektuje się zorganizowanie w tym czasie wystawy obrazującej dorobek służby i nauki lekarzy weterynaryjnych w zakresie odbudowy Państwa i plany na przyszłość.

Z WOJEWÓDZTWA POZNAŃSKIEGO.

Pow. Średzki.

Starostwo przeszkoliło w ciągu ostatniego roku około 90 swych pracowników, zaznajamiając ich dokładnie z podstawowymi zasadami prawa administracyjnego i państwowego. Szkolenie odbywało się na tygodniowych konferencjach, a uczestnicy kursu opracowywali kolejno referaty. W b. r. prowadzone będą dalsze prace w tym kierunku systemem seminaryjnym.

W dniach 5 i 6 lipca Ochotnicza Straż Pożarna w Środzie obchodziła 80-lecie swego istnienia, połączone ze zjazdem powiatowym straży pożarnych oraz ćwiczeniami pokazowymi. Podczas uroczystości wręczono dyplomy za wysługę lat wielu członkom tej zasłużonej organizacji.

Pow. Śremski.

Staraniem Powiatowego Związku Samorządowego zasadzono na drogach powiatowych ok. 2600 drzewek owocowych, przeważnie czereśni, dla uzupełnienia braków, jakie powstały wskutek ostrych zim w pierwszych latach wojny. Stare drzewa owocowe na szosach przynoszą samorządowi znaczne dochody, które w r. b. wyniosły około 1.000.000 zł.

W trosce o podniesienie poziomu oświaty przystąpiono ostatnio na terenie powiatu do budowy kilku szkół powszechnych oraz przyznano 37 stypendiów uczniom szkół średnich i wyższych dla umożliwienia im kształcenia się.

Pow. Wschowski.

Dnia 6 lipca 1947 r. odbyły się w gromadzie Przyczyna Górna uroczystości otwarcia i poświęcenia Domu Ludowego oraz wręczenia mieszkańcom tej gromady aktów nadania gospodarstw rolnych.

Dnia 13 lipca 1947 r. odbyły się podobne uroczystości w Przyczynie Dolnej, podczas których dokonano również otwarcia i poświęcenia Domu Ludowego oraz wręczono akty nadania ziemi 58 obywatelom

Pow. Świebodziński.

Na terenie pow. świebodzińskiego zorganizowano w ostatnim roku w zakresie kształcenia dorosłych:

a) 16 kursów I, II i III stopnia, obejmujących 453 uczniów w wieku od 17—30 lat. Na 70 słuchaczy stopnia III ukończyło i otrzymało świadectwo pełnej szkoły powszechnej — 50; kurs repolonizacyjny ukończyło 10 słuchaczy; na kursach ogółem pracowało 42 nauczycieli i odbyto 5767 godzin lekcyjnych.

b) 5 świetlic powszechnych ze 150 uczestnikami, z 4 nauczycielami i jednym pracowniku społecznym, jako kierownikami; odbyto w świetlicach 2140 godzin lekcyjnych.

c) 6 zespołów śpiewaczych, obejmujących 155 członków z 6 kierownikami, w tym 2 nauczycieli i 4 pracowników społecznych; odbyto 2688 godzin.

d) 7 zespołów teatru ludowego, obejmujących 139 członków z 7 kierownikami, w tym 4 nauczycieli i 3 pracowników społecznych; w zespołach przepracowano 2840 godzin.